

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 30 de enero 2008
Código del Proyecto	6.07.03
Denominación del Proyecto	Crédito Vigente 2006
Período examinado	Ejercicio 2006
Objetivo de la auditoria	Emitir opinión acerca del Crédito Vigente expuesto en la Cuenta de Inversión 2006 y su evolución desde el crédito de sanción
Alcance	El trabajo de auditoria se llevó a cabo en el período comprendido entre los meses de septiembre 2007 y Junio de 2008. Sobre la base de la información expuesta en la Cuenta de Inversión al 31/12/2006 y considerando el Objeto auditado, nuestro trabajo consistió en la aplicación de procedimientos orientados a validar los créditos iniciales y vigentes cargados en el sistema informático, así como analizar la legalidad de los actos administrativos modificatorios del presupuesto
Limitaciones al alcance	Nuestra labor de auditoria se ha visto limitada por insuficiencias del SIGAF: a) Modificaciones presupuestarias sin identificación de norma aprobatoria correcta. b) Existen modificaciones presupuestarias cargadas al sistema contable con fecha de años anteriores y posteriores al ejercicio bajo examen. c) Modificaciones presupuestarias fuera del período autorizado: La falta de una correcta descripción de las normas aprobatorias, conjuntamente con las limitaciones a) y b), no permite controlar adecuadamente, dentro de los períodos de aplicación, los límites a los cambios por finalidad y función (total 15%), en forma separada, que disponen los artículos números 20 de la Ley 1.857 (5%) y 30 de la Ley 1.925 (10%).
Aclaraciones previas	Se define como "Crédito Inicial" al límite máximo que el Poder Ejecutivo se encuentra facultado a gastar en cada uno de los programas o proyectos de inversión que conforman el Presupuesto General de Recursos y Gastos de la Ciudad, que anualmente aprueba la Legislatura. Durante el transcurso del ejercicio, y sujeto a las pautas que la ley de presupuesto y las normas anuales de ejecución presupuestaria establecen, dicho Crédito Inicial puede sufrir modificaciones (incrementos, disminuciones y compensaciones), que una vez computados conforman lo que al 31 de Diciembre de cada año

se define como "Crédito Vigente" a esa fecha.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 70 artículo 53º, los incrementos presupuestarios son una facultad del Poder Legislativo y sólo se la delega en casos específicos enunciados en la Ley de Presupuesto de cada año.

El Poder Ejecutivo tiene competencia para introducir modificaciones al Presupuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 63º de la Ley Nº 70 con excepción de los casos especiales que la norma establece.

A su vez, la Legislatura faculta al Jefe de Gobierno a efectuar reestructuraciones de créditos, modificando la distribución funcional del gasto en tanto el monto total anual de dichas modificaciones no supere un porcentaje determinado respecto del crédito sancionado. Durante el año 2006, esta facultad ha sido autorizada mediante dos leyes:

- a) por el artículo 20 de la Ley 1857 (Ley de Presupuesto) publicada el 29-12-2005 (hasta el 5%) y
- b) por el artículo 30 de la Ley 1925 (Ley de Ministerios) publicada el 28-03-2006 (hasta un 10%).

Por último, durante el Ejercicio bajo análisis, la Legislatura sancionó la Ley Nº 2037 mediante la cual modificó el Presupuesto de la Administración del Gobierno de la CABA.

Modificaciones del crédito vigente:

Durante el Ejercicio 2006, el Gasto aumentó en \$1.212.679.471. Dicho incremento registra diversos orígenes, los cuales se exponen a continuación:

Origen	Pesos (\$)
Ley 2037	857.940.561
Ley 1857 – artículos 11, 13, 14, 15, 17, 20, 24 Y 25.	157.528.099
Normativa emitida por el Poder Ejecutivo	197.210.811
TOTAL DE INCREMENTOS PRESUPUESTARIOS	1.212.679.471

- La Ley 2037 dispone modificaciones presupuestarias por \$ 868.890.561. Este monto incluye \$2.450.000 y \$ 8.500.000 que no corresponden a incremento del gasto, por lo que se expone el neto de dichos aumentos

Total de modificaciones por finalidad y función

Fin	Fun ción	Descripción	Crédito Original	Crédito Vigente	Diferencia
1		Administración Gubernamental	850.641.603	1.017.297.176	166.655.573
1	1	Legislativa	122.706.247	133.534.604	10.828.357
1	2	Judicial	128.520.302	158.065.815	29.545.513
1	3	Dirección ejecutiva	243.756.586	323.807.995	80.051.409
1	4	Relaciones exteriores	1.039.455	1.215.810	176.355
1	6	Administración fiscal	288.350.808	328.208.490	39.857.682
1	7	Control de la gestión	66.268.205	72.464.462	6.196.257
2		Servicios de Seguridad	153.280.813	175.824.229	22.543.416
2	2	Seguridad interior	153.280.813	175.824.229	22.543.416
3		Servicios Sociales	4.851.904.248	5.771.681.467	919.777.219
3	1	Salud	1.625.876.951	2.033.111.540	407.234.589
3	2	Promoción y acción social	588.777.905	638.732.526	49.954.621
3	4	Educación	1.899.629.573	2.266.966.811	367.337.238
3	5	Cultura	286.953.379	319.442.912	32.489.533
3	6	Trabajo	35.029.378	44.628.302	9.598.924
3	7	Vivienda	322.565.026	379.498.688	56.933.662
3	8	Agua potable y alcantarillado	93.072.036	89.300.688	-3.771.348
4		Servicios Económicos	1.421.625.331	1.560.240.980	138.615.649
4	3	Transporte	322.288.461	301.123.697	-21.164.764
4	4	Ecología	210.857.161	257.295.072	46.437.911
4	5	Turismo	10.922.939	6.696.613	-4.226.326
4	6	Industria y Comercio	59.819.954	62.080.061	2.260.107
4	9	Servicios urbanos	817.736.816	933.045.537	115.308.721
5	1	Deuda pública – Intereses y Gastos	222.063.580	178.651.194	-43.412.386
		TOTALES DEL GASTO	7.499.515.575	8.712.195.046	1.212.679.471
9	1	Aplicaciones Financieras	1.976.976.014	921.824.642	-1.055.151.372
Totales incluyendo Aplicaciones Financieras			9.476.491.589	9.630.074.521	157.528.099

Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2006 y Ley 1857 (Presupuesto)

Decretos y Resoluciones.

Se han identificado y analizado los actos administrativos que fundamentan el incremento presupuestario por \$ 157.528.099.

Se ha procedido a realizar una clasificación por las normas que los autorizan. Éstas surgen de la Ley 1857 (presupuesto de sanción del año 2006). En la misma, los artículos 12, 13, 14, 15, 17, y 25 autorizan al Poder Ejecutivo a incrementar el gasto total bajo determinadas circunstancias.

En el siguiente cuadro se expone un resumen de la composición de los incrementos del gasto financiados con aplicaciones financieras y por diferencia, los financiados con aumento de recursos (préstamos de organismos internacionales y recursos con afectación específica):

CONCEPTO	CRÉDITO SANCIÓN	CRÉDITO VIGENTE	DIFERENCIA (Vigente menos Sanción)
PLANILLA 7 Cuenta de Inversión CONSOLIDADO GENERAL Composición Gasto Económica y Nivel Institucional y por Objeto del Gasto	7.499.515.575,00	8.712.195.046,00	1.212.679.471,00
PLANILLA 6 DE APLICACIONES FINANCIERAS Fº 74 DE LA CUENTA DE INVERSIÓN	1.976.976.014,00	921.824.642,00	-1.055.151.372,00
TOTALES:	9.476.491.589,00	9.634.019.688,00	157.528.099,00

Otros incrementos de créditos presupuestarios para gastos por \$254.639.450,00 mediante Decretos del Poder Ejecutivo.

Del análisis de los aumentos del crédito vigente se han identificado trece (13) Decretos por un total de \$254.639.450,00, mediante los cuales se transfirieron partidas presupuestarias destinadas en la Ley de Presupuesto a la cancelación de deudas, para afrontar nuevos gastos. El Poder Ejecutivo, mediante su órgano rector en materia presupuestaria, entiende que se encontraba autorizado para dichos movimientos por el art. 20º de la Ley de Presupuesto.

Por efecto de estos Decretos, se incrementó el total del Crédito Vigente para Gastos Corrientes y de Capital al 31/12/2006 en \$ 197.210.811 (ver el primer cuadro de este Informe). La diferencia de \$ 57.428.639 para conciliar el total de \$ 254.639.450 surge de compensaciones no incluidas en el alcance de nuestro trabajo, dado que para las compensaciones se trabajó con una técnica de muestreo

Ley de Ministerios

Durante el año 2006 con fecha 23 de Marzo, la Legislatura de la CABA sancionó la Ley Nº 1925 de Ministerios del Gobierno de la Ciudad, promulgada por Decreto 328/06.

Dicha Ley establece que las acciones del GCBA están a cargo de once (11) Ministerios, cuyos titulares integran en conjunto el Gabinete del Poder Ejecutivo, y fija también los objetivos de cada uno de ellos. En función de este nuevo diseño de los niveles políticos del poder Ejecutivo de la C.A.B.A., la citada Ley Nº 1925 expresamente dice: *"autoriza al Poder Ejecutivo se efectúen aquellas reestructuraciones de créditos que sean estrictamente necesarias para el adecuado cumplimiento de la misma y de sus normas reglamentarias, pudiendo a su vez disponer cambios en la denominación de los conceptos, partidas, sub-partidas"*.

Cumplimiento de los límites legales autorizados para efectuar modificaciones presupuestarias compensatorias

Analizado el cumplimiento del límite establecido por los artículos números 20 de la ley 1.857 y 30 de la ley 1.925, se ha verificado que dichas modificaciones alcanzaron el 14,84% del crédito de sanción. Se señala que el límite legal autorizado para las modificaciones por finalidad y función establecido por las normas legales son: a) del 5% por la primera de las indicadas y b) del 10% por la segunda norma legal. Ambas suman un total del 15%, porcentaje superior a las modificaciones introducidas por las normas modificatorias.

Fuentes y Aplicaciones Financieras.

A continuación, se presenta el cuadro expuesto en el artículo 4º de la ley 1857:

Fuentes Financieras	1.976.976.014
a- Disminución de la Inversión Financiera	1.342.227.450
b- Endeudamiento Público e Incremento de Otros Pasivos	634.748.564
Aplicaciones Financieras	1.976.976.014
- Incremento de la Inversión Financiera	1.254.303.174
- Amortización de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos	722.672.840

Fuente: Ley 1857 artículo 4º.

De este cuadro se desprende que como fuentes financieras se considera el ahorro disponible existente al 31-12-2005 (\$1.342.227.450) y el pasivo al cierre del Ejercicio 2006 (\$634.748.564), ambos conceptos patrimoniales. Y como destino de dichos recursos (aplicaciones financieras) se concluye en un ahorro disponible presupuestado para el cierre del ejercicio 2006 de \$ 1.254.303.174 y se destina a pagos de la deuda \$ 722.672.840. Ambos conceptos patrimoniales que hacen al manejo de liquidez.

Cabe aclarar que el concepto de "Inversión Financiera" se halla expuesto en el nomenclador vigente durante el año 2006 en dos contenidos:

1- Dentro de la descripción de **Gastos de Capital**, expresamente dice "Son gastos que efectúa el sector público no empresarial en aportes de capital, y en adquisición de acciones ú otros valores representativos del capital de empresas públicas, así como de instituciones nacionales ó internacionales. Incluye la adquisición de préstamos a corto ó largo plazo, de carácter reintegrable otorgados en forma directa ó mediante instrumentos de deuda que se acuerdan a instituciones del sector público del sector externo y otras entidades y personas de existencia visible. En todos los casos la realización de estos gastos responden a la consecución de objetivos de política y no a lograr rentabilidad en la aplicación de excedentes financieros."

2- Dentro de **Aplicaciones Financieras**, expresamente dice "Los

	<i>activos financieros provienen de la compra de acciones, la concesión de préstamos y la adquisición de títulos y valores, con el fin de obtener rentabilidad y administrar la liquidez."</i> Es importante señalar la diferencia entre los conceptos de aplicaciones financieras, gasto de capital y gasto corriente. Así como acabamos de observar el presupuesto de aplicaciones financieras para el Ejercicio 2006, el correspondiente a lo que la Ley denomina Gasto se sanciona en el artículo 1º y lo establecido en este último, es el límite autorizado por el Poder Legislativo para el gasto corriente y de capital. Según el clasificador de la Resolución N° 046-SHyF-04 de la Secretaría de Hacienda, la clasificación del Gasto por Finalidad y Función reserva la función N° 9 para las aplicaciones financieras y las define de la siguiente forma: <i>"cubre la atención de erogaciones en concepto de amortización de la deuda pública"</i>.
Observaciones	1. Cumplimiento parcial de la Memoria exigida por el art.30 Ley 1925 El Poder Ejecutivo no cumplió adecuadamente con lo impuesto por el art. 30 de la Ley 1925 respecto de la presentación a la Legislatura de una Memoria detallada de las disposiciones relativas a los cambios que resulten de la aplicación de la mencionada Ley. 2. Modificaciones presupuestarias no publicadas en el Boletín Oficial. Se observa la falta de publicación de actos administrativos que modifican el Presupuesto aprobado por Ley en el 18.8% de resoluciones, que suman 162 de un universo de 862 y en el 88,7% de las disposiciones, 166 sobre un total de 187 actos. Las resoluciones y disposiciones no publicadas se detallan en anexos. Esta falta, evidencia el incumplimiento de lo establecido en el Art. 1º de la Constitución de la Ciudad. A su vez en la parte tercera de la Ley 70, en la Ejecución del Presupuesto, en el Art. 63 segundo párrafo, textualmente establece: "...Las demás modificaciones corresponden al Poder Ejecutivo, pudiendo delegar esta atribución en el órgano coordinador de la Administración Financiera y en el órgano rector del Sistema de Presupuesto. En todos los casos dichas modificaciones deben ser publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. ...". 3. Norma publicada en el Boletín Oficial más de una vez y en fechas diferentes. El Decreto N° 2377/06, se encuentra publicado en Boletín Oficial 3 veces, aparece dos veces en el Boletín Oficial N° 2608 del 19/01/2007 y una vez en el Boletín Oficial N° 2613 publicado en el 26/01/07. Las reiteradas publicaciones del mismo acto administrativo generan confusión respecto a la existencia de diferentes versiones ó modificaciones, e incertidumbre respecto a la fecha correcta en que tal acto debe tener vigencia.

	4. Falta de exposición de metas físicas en las modificaciones presupuestarias. La exposición de las metas físicas se encuentra dispuesta en el artículo 16 inciso e) de la Ley 70, y si bien en el presupuesto se encuentran expuestas, las mismas corresponden a la formulación del proyecto y no al presupuesto aprobado por la Ley 1857. Asimismo, se ha observado que tampoco son detalladas, en las modificaciones financieras presupuestarias, las metas físicas correspondientes. Lo expuesto evidencia que las metas físicas vigentes de la Cuenta de Inversión, no se corresponde con el presupuesto aprobado. Desconociéndose si concuerdan con la sumatoria de los actos administrativos que los modifican. 5. Falta de descripción de los programas En las readecuaciones a los cambios de estructura supuesto por Ley 1925 y su Decreto 350-06, no se realizaron las nuevas readecuaciones de los contenidos de los nuevos programas y de aquellos que cambiaron de jurisdicción incorporando otras aplicaciones ó realizando restricciones a sus objetos en otros casos. 6. Creación de partidas presupuestarias no autorizadas por la normativa vigente. Del análisis de la resolución 945/GCABA/MHGC/06 de fecha 13-07-2006, se desprende que dicho Ministerio crea la partida 6.6.2. "otros incrementos de Inversiones Financieras" dentro del programa 95 "Programa de Manejo del predio de la ex ESMA" incluida dentro de la Jurisdicción 99 "Obligaciones a Cargo del Tesoro". Dicha norma contradice lo establecido en el Decreto 75-GCABA-2006 respecto a las normas anuales de ejecución presupuestaria. El artículo 8º se remite al Anexo "A" a efecto de delimitar las autorizaciones de las modificaciones presupuestarias. Dentro de dicho Anexo A no se encuentra incluido la facultad de creación de partidas dentro del inciso 6. En este sentido, los saldos patrimoniales existentes al cierre del ejercicio anterior son partidas NO presupuestarias del ejercicio. Las existencias de disponibilidades y deudas al cierre de un ejercicio no configuran un gasto del ejercicio siguiente y por lo tanto, no pueden clasificarse como tales. Normalmente se las denomina "bajo la línea", es decir que solo se expone en los estados financieros "Estado de Movimiento de Fondos y Situación del Tesoro" y "Esquema de Ahorro Inversión Financiamiento". Lo expuesto configura un error de exposición y valuación del concepto del gasto, aspectos que se vulneran en la Cuenta de Inversión en lo relativo al Crédito Vigente. Asimismo, configura un incumplimiento de las normas anuales de ejecución vigente y la creación de dichas partidas facilita la registración contable
--	--

	presupuestaria de los incrementos detallados en aclaraciones previas. 7. Información incorrecta de decretos modificatorios suministrada por el CEDOM. Habiendo solicitado por Nota AGCBA 2698-07 información a la Dirección General Centro Documental de Información y Archivo Legislativo - CEDOM - de todos los decretos modificatorios del presupuesto aprobado por Ley 1825, este organismo nos puso a disposición una base de datos conteniendo 119 decretos, no coincidente con la información extraída del SIGAF con 130 decretos modificatorios. Las diferencias fueron analizadas con el Boletín Oficial confirmándose la publicación de los mismos y la inexactitud de la base proporcionada por el CEDOM. 8. Se detectaron diversas inconsistencias del sistema de registro contable SIGAF (Sistema de Gestión Administrativo Financiera). Mencionadas en la Limitación al Alcance.
Conclusiones	Debe considerarse la importancia de las observaciones 5.1., 5.2., 5.3., 5.7. y 5.8.4. dado que, adicionalmente a los incumplimientos legales (art. 1 de la Constitución de la Ciudad, art. 63 de la Ley 70 y art. 30 de la Ley 1925) que se señalan, la falta de publicación y/o fundamentación de normas modificatorias del Presupuesto o su publicación parcial o incorrecta, impiden al legislador (y a los interesados o ciudadanos en general) realizar un adecuado seguimiento de la evolución del presupuesto vigente a lo largo del ejercicio, incrementando la asimetría de información entre el principal (el Poder Legislativo) y el agente (el Poder Ejecutivo). Además, esta AGCBA debe recordar que se trata de observaciones recurrentes que se verifican ejercicio tras ejercicio; en particular se cita la falta de publicación del 48% de los actos administrativos analizados del período 2005, el 37% del período 2004 y el 29% del período 2003. Respecto de la necesaria actualización permanente de las metas físicas y la descripción de programas vigentes (observaciones 5.4. y 5.5.), la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto insiste, ejercicio tras ejercicio, en deslindar su responsabilidad. Además de la obligación del Poder Ejecutivo de cumplir y hacer cumplir la normativa vigente, es de fundamental importancia el conocimiento público del objeto y objetivo de cada programa (expresado en la descripción y en la meta física presupuestada -identificando la demanda o la necesidad pública que se pretende satisfacer y los resultados que se pretenden alcanzar-), así como es imprescindible su formulación para evaluar la gestión integral de los recursos asignados al mismo. En general, se cumple con la descripción de programas y la determinación de metas físicas al momento de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto, pero luego no se actualiza la información a partir de las modificaciones introducidas tanto por el Legislativo como por el Ejecutivo. Esta deficiencia queda de manifiesto en múltiples informes de esta AGCBA.

	En marzo de 2008 se ha producido un avance con el dictado de la Disposición N° 18-DGOGPP-08 pero descarga en las OGESE la tarea de formulación, seguimiento y análisis de las metas físicas. A la fecha, existen varias jurisdicciones donde aún no se constituyó la OGESE y además, es necesario prever en alguna normativa una instancia superior al órgano rector con poder coercitivo para sancionar los incumplimientos. Corresponde al Poder Ejecutivo asegurar el cumplimiento de este asunto en toda modificación presupuestaria que resuelva, determinando los procedimientos y los responsables de su implementación. El Colegio de Auditores Generales hace suyo el Dictamen de la Dirección General de Asuntos Legales de la AGCBA para el presente proyecto de auditoría y concluye que: "De conformidad con el análisis efectuado, y por los fundamentos y razones esgrimidas, esta instancia concluye respecto de la necesidad de recomendar la inmediata implementación de acciones correctivas así como la promoción de acciones administrativas para un eventual deslinde de responsabilidades. Todo ello en el entendimiento que de la promoción de dichas acciones puedan surgir elementos que ameriten instar la vía judicial. A los efectos antedichos, se estima conveniente remitir copia del Informe Final al Sr. Jefe de Gobierno, al Sr. Jefe de Gabinete y al Sr. Procurador General para la adopción e instrumentación de las medidas correspondientes a sus respectivos ámbitos de competencia."
--	---