

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, 21 de octubre de 2010
Código del Proyecto	6.08.03
Denominación del Proyecto	Crédito Vigente 2007
Período examinado	Ejercicio 2007
Objetivo de la auditoría	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 auditoría se llevó a cabo en el período comprendido entre los meses de agosto 2008 y Julio de 2009 y se completó durante los meses de febrero y marzo de 2010. Sobre la base de la información expuesta en la Cuenta de Inversión al 31/12/2007 y considerando el Objeto auditado, nuestro trabajo consistió en la aplicación de procedimientos orientados a validar los créditos iniciales y vigentes cargados en el SIGAF, así como a analizar la legalidad de los actos administrativos modificatorios del presupuesto.
Limitaciones al alcance	Nuestra labor de auditoría se ha visto limitada por lo siguiente: a) Imposibilidad de verificar el cumplimiento del límite establecido por el artículo 22º de la ley Nº 2180. b) Imposibilidad de relacionar algunos registros del SIGAF con las leyes y/o actos administrativos que dan origen a las modificaciones presupuestarias. c) Falta de publicación de actos administrativos (Resoluciones y Disposiciones que modifican el Presupuesto). d) Falta de información en el CEDOM sobre actos administrativos referidos a modificaciones presupuestarias e) Falta de Publicación de la Resolución Nº 3706-MHGC-07 (ajustes de cierre de ejercicio) e inconsistencia del registro en el SIGAF con la documentación proporcionada por la secretaría legal y técnica del Ministerio de Hacienda. f) Inconsistencias del "listado de normas aprobatorias" suministrado por la OGEPU (falta de identificación de los organismos emisores de actos administrativos y registros fuera del ejercicio 2007) Lo mencionado genera incertidumbre respecto a la validez e integridad de la información presupuestaria registrada en el SIGAF e impidió aplicar determinados procedimientos de auditoría tendientes a la ejecución de la labor planificada y al logro pleno del objetivo propuesto.
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 N° 70 con excepción de los casos especiales que la norma establece.

A su vez, la Legislatura facultó 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 el 5% respecto del crédito sancionado (art. 22º Ley 2180). Durante el ejercicio 2007, se introdujeron modificaciones al presupuesto que resultaron en un incremento, respecto del Gasto sancionado por Ley N° 2180 en su artículo 1º, de \$ 749.039.881. Éstos se originaron en las Leyes 2407, 2261, 2373, 2526 y en diversas resoluciones del Ministerio de Hacienda.

Total de modificaciones por inciso (objeto del gasto)

In ci so	Concepto	Crédito de Sanción	%	Crédito Vigente	%	DIFERENC IA	%
1	Gastos En Personal	4.497.473.835	47,9	5.071.961.535	50,0	574.487.700	13%
2	Bienes De Consumo	364.884.270	3,9	315.438.260	3,1	-49.446.010	-14%
3	Servicios No Personales	1.728.154.586	18,4	1.923.963.353	19,0	195.808.767	11%
4	Bienes De Uso	1.207.703.259	12,9	1.187.951.046	11,7	-19.752.213	-2%
5	Transferencias	1.365.974.387	14,5	1.468.449.797	14,5	102.475.410	8%
6	Activos Financieros	54.551.265	0,6	47.173.364	0,5	-7.377.901	-14%
7	Servicio de la Deuda Y Disminución de Otros Pasivos	176.034.398	1,9	128.877.776	1,3	-47.156.622	-27%
8	Otros Gastos	0	0,0	750	0,0	750	
	Totales	9.394.776.000	100	10.143.815.881	100	749.039.881	8%

- 3

Incrementos presupuestarios por fuente de financiamiento

2010 "Año del Bicentenario de la Revolución de Mayo"

Código	Descripción	Neto
Total 11	Ingresos Tributarios	684.655.290
Total 12	Ingresos no Tributarios	-8.718.738
Total 13	Recursos con Afectación Específica	28.647.192
Total 14	Venta de Bienes y Servicios	75.145.201
Total 15	Transferencias Corrientes	19.514.213
Total 22	Financiamiento externo	-50.203.277
TOTALES		749.039.881

Modificaciones del ejercicio por finalidad y función

FIN Y FUN	Descripción	Crédito de Sancción	Modificaciones Presupuestarias			Crédito Vigente	Variación (6)=(+3-4) /(1) %
			Totales	Positivas	Negativas		
			(1)	(2)=(3)+(4)	(3)		
1	Administración Gubernamental	1.182.805.720	-5.514.407			1.177.291.313	
11	Legislativa	150.438.948	13.774.773	13.774.773	0	164.213.721	9,2
12	Judicial	305.593.752	49.607.596	49.607.596	0	355.201.348	16,2
13	Dirección ejecutiva	306.994.018	-43.746.453	3.953.547	-47.700.000	263.247.565	16,8
14	Relaciones Exteriores	73.490	-73.490	0	-73.490	0	100,0
16	Administración fiscal	327.542.483	-30.719.391	0	-30.719.391	296.823.092	9,4
17	Control de la gestión	92.163.029	5.642.558	5.642.558	0	97.805.587	6,1
2	Servicios de Seguridad	315.194.227	41.090.811			356.285.038	
22	Seguridad interior	315.194.227	41.090.811	65.533.311	-24.442.500	356.285.038	28,5
3	Servicios Sociales	6.173.108.734	556.002.097			6.729.110.831	
31	Salud	2.168.392.461	147.678.388	147.678.388	0	2.316.070.849	6,8
32	Promoción y acción social	729.438.300	67.376.250	67.376.250	0	796.814.550	9,2
34	Educación	2.460.397.346	330.193.743	330.193.743	0	2.790.591.089	13,4
35	Cultura	358.656.584	21.372.550	21.372.550	0	380.029.134	6,0
36	Trabajo	44.078.499	-2.750.334	0	-2.750.334	41.328.165	6,2
37	Vivienda	337.647.475	-33.837.329	0	-33.837.329	303.810.146	10,0
38	Agua potable y alcantarillado	74.498.069	25.968.829	25.968.829	0	100.466.898	34,9
4	Servicios Económicos	1.547.632.921	204.618.002			1.752.250.923	
43	Transporte	207.885.214	-8.369.870	0	-8.369.870	199.515.344	4,0
44	Ecología	157.709.766	64.732.302	64.732.302	0	222.442.068	41,0
45	Turismo	19.597.944	-10.759.971	0	-10.759.971	8.837.973	54,9
46	Industria y Comercio	84.014.549	-26.886.923	0	-26.886.923	57.127.626	32,0
49	Servicios urbanos	1.078.425.448	185.902.464	185.902.464	0	1.264.327.912	17,2
5	Deuda pública – Intereses y gastos	176.034.398	-47.156.622			128.877.776	
51	Deuda pública – Intereses y gastos	176.034.398	-47.156.622	0	-47.156.622	128.877.776	26,8
9	Gastos no Clasificados	0	0			0	
91	Gastos no Clasificados	0	0	669.430.613	669.430.613	0	
	TOTALES	9.394.776.000	749.039.881	1.651.166.924	902.127.043	10.143.815.881	27,2
Total de modificaciones en valores absolutos				2.553.293.967			
DEDUCCIONES GLOBALES:							
Ley N° 2407		Incremento de Recursos	420.365.765				
		Fuentes Financieras	173.477.021				
Ley N° 2526 (a)		Compensaciones	52.680.000				
Ley N° 2373		Comisión Bicentenario	2.000.000				
Ley N° 2261		Reparación edificio Legislatura	3.000.000				
Obligaciones a Cargo del Tesoro			158.474.571				
Gastos no Clasificados			1.338.861.226		Positivos y Negativos		
Modificaciones correspondientes al art. 22 (por diferencia)				404.435.384			
(a) El monto de compensaciones se duplican a los efectos de considerar los positivos y negativos							

Puede observarse que todas las funciones, salvo Transporte, sufrieron modificaciones superiores al 5% establecido por el art. 22º de la Ley N° 2180.

	resultados debe deducírsele los movimientos correspondientes a las Leyes modificatorias del Presupuesto sancionadas durante el ejercicio. Del total del incremento anual del Presupuesto de Gastos, que alcanza la suma de \$ 749.039.881, se advierte que \$ 117.878.126 proceden de la utilización de aplicaciones financieras dispuestas por Resoluciones del Ministerio de Hacienda, siendo su destino diversos conceptos del gasto. Finalmente, no surge clara la interpretación que corresponde dar a la delegación modificatoria del art. 22º de la Ley Nº 2180 respecto de las aplicaciones financieras, dado que no se trata estrictamente de una "función" sobre la cual calcular el 5% de límite máximo establecido. Idéntica incertidumbre se presenta respecto de si el cumplimiento del límite para modificar el crédito de cada función debe medirse punta a punta (comparando la situación al inicio y al cierre del ejercicio) o si debe respetarse en todo momento durante la ejecución del presupuesto. De conformidad con lo expresado, la decisión de incrementar el gasto trajo como consecuencia la novedad, luego de varios años superavitarios, de que el ejercicio sujeto a análisis finalice con un déficit a nivel de crédito vigente de \$ 251.160.040, siendo gran parte del mismo cubierto con aplicaciones financieras.
Observaciones	1. Modificaciones que alteran de modo relevante el presupuesto sancionado. Tanto a nivel de función, jurisdicción y objeto del gasto (por inciso), el Presupuesto ha sufrido modificaciones relevantes durante el ejercicio sujeto a análisis. Las funciones de Seguridad Interior (13%), Agua potable y alcantarillado (34,9%), Ecología (41%) y Servicios Urbanos (17,2%) fueron las que registraron mayores incrementos y las funciones de Vivienda (-10%), Turismo (-54,9%), Industria y Comercio (-32%) y Deuda Pública –intereses y gastos- (-26,8%) registraron las mayores reducciones. A nivel de jurisdicción, el Ministerio de Espacio Público incrementó su presupuesto en un 45%, el de Medio Ambiente en un 27% y el de Gobierno en un 26%, mientras que se redujo el de Obligaciones a Cargo del Tesoro en un 63% y el de Planeamiento y Obras Públicas en un 13%. Independientemente de la legalidad de las decisiones tomadas, la cual no pudo ser evaluada de acuerdo a lo expresado en el acápite 3.1. "Limitaciones al Alcance" del presente Informe de auditoría, corresponde señalar que tan relevantes modificaciones expresan o significativas deficiencias en el proceso de formulación del Presupuesto o bien, un cambio de prioridades decidido durante el ejercicio incumpliendo lo normado en la Ley 70 que prescribe formular el Programa General de Acción de Gobierno (junto con el Presupuesto) atendiendo las líneas de acción prioritarias establecidas por el Jefe de Gobierno antes de iniciar el ejercicio. Si bien una parte importante de la modificación del presupuesto fue convalidada por la Legislatura, su intervención fue casi exclusivamente para implementar la política salarial –aumentos de sueldos acordados con los distintos gremios- y para incrementar el crédito del servicio de higiene urbana (a través de la Ley Nº 2407) y además, en todos los casos, el iniciador de los

	proyectos legislativos y de las decisiones administrativas de modificación del Presupuesto fue el Poder Ejecutivo. Siendo las jurisdicciones las responsables de la formulación, ejecución y control de los programas a su cargo, ningún requerimiento remitido por ellas a la OGEPU (para tramitar modificaciones de créditos) contó con un informe que fundamente razonablemente las modificaciones relevantes introducidas a su presupuesto¹. 2. Modificaciones presupuestarias no publicadas en el Boletín Oficial. Al igual que en ejercicios anteriores, se observa la falta de publicación de actos administrativos que modifican el Presupuesto de Sanción. Esta omisión se pudo constatar en el 18,9% de resoluciones (147 de un universo de 778) y en el 90,6% de las disposiciones (100 sobre un total de 117 actos). Esta falta, evidencia el incumplimiento de lo establecido en el Art. 1º de la Constitución de la Ciudad y en el art. 63º segundo párrafo, de la Ley Nº 70 ("En todos los casos dichas modificaciones deben ser publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires. ..."). 3. Deficiencias en los Actos Administrativos modificatorios del Presupuesto Los actos administrativos presentan deficiencias respecto de dos de los requisitos esenciales que prevé el Decreto Nº 1510/97 en su art. 7, no cumpliendo adecuadamente con lo que establecen los incisos b². y e³. Al igual que en ejercicio anterior, los Anexos de las Modificaciones y Compensaciones Presupuestarias, denominados "Requerimientos", carecen de cierta información que no permite asegurar que se cuenta con la integridad de los datos e impide confirmar su correspondencia con los registros presupuestarios del sistema informático –SIGAF-. Asimismo, impide aplicar, en forma eficiente, diversos procedimientos de auditoria tendientes a validar los registros y analizar la información y documentación. 4. Falta de adecuación de metas físicas ante modificaciones del crédito vigente. Del análisis de los actos administrativos y sus registraciones, hemos observado, al igual que para el ejercicio 2006, que los mismos carecen de un tratamiento razonable de los efectos de las modificaciones financieras sobre las metas físicas relacionadas. La formulación, exposición y evaluación de las metas físicas se encuentra dispuesta en diversos artículos de la Ley Nº 70 (y es responsabilidad de cada Jurisdicción, con la coordinación técnica de la OGEPU). Vale recordar que el criterio adoptado por la Ley Nº 70 de presupuesto por programas, supone determinar la cantidad de la necesidad pública a ser satisfecha para luego financiarla, por lo cual, la falta de actualización de las metas establecidas
--	---

¹ Artículos 15, 16 y 23 de la Ley 70.

² Artículo 7º: .."b. Causa. Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable".

³ Artículo 7º: .."e. Motivación. Deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo;

	desvirtúa todo el sistema. Asimismo, la falta de un tratamiento adecuado de los efectos en las metas físicas ante las modificaciones presupuestarias, no transparenta el procedimiento legal para cumplir con las disposiciones del artículo 36º, incisos a), b) y c) del Decreto N° 1000/99 e imposibilitan su control posterior. 5. Falencias en el SIGAF respecto de los datos disponibles sobre modificaciones presupuestarias Se detectaron diversas inconsistencias e insuficiencia de datos en el SIGAF (Sistema de Gestión Administrativa Financiera) referidos a los actos administrativos que modifican el presupuesto.
Conclusiones	Durante el ejercicio 2007 el Presupuesto sancionado ha sufrido modificaciones relevantes que distorsionaron su función. Por segundo año consecutivo, partiendo de un presupuesto de sanción equilibrado se finaliza con déficit a nivel del resultado primario y del resultado financiero. Se han detectado tanto fallas en la formulación como cambios en las prioridades que han generado importantes modificaciones presupuestarias. La instrumentación de las mencionadas modificaciones ha impedido a esta AGCBA, por tercer año consecutivo, verificar el cumplimiento de la delegación otorgada por la Legislatura (en este caso, a través del artículo 22º de la Ley N° 2180 de Presupuesto). Nuevamente, también, se ha verificado una importante cantidad de actos administrativos (18,9% de las resoluciones y 90,6% de las disposiciones) que modificaron el presupuesto y no fueron publicados en el Boletín Oficial incumpliendo el art. 63 de la Ley 70. El seguimiento de las modificaciones al presupuesto, además, encuentra serios obstáculos en las deficiencias de los actos administrativos por la falta de explicitación adecuada de la causa y motivación de los mismos (en ningún caso se expresa en forma concreta las razones que llevan a la decisión de reducir determinados créditos para incrementar otros, ni se expresa cuál es la causa por la cual se puede prescindir sin consecuencias de los créditos transferidos, ni se brindan explicaciones concretas sobre el destino y los motivos que hacen necesario el incremento de los créditos) y por la información incompleta que se brinda en las planillas anexas. Decíamos para el ejercicio 2006, y corresponde reiterarlo para el presente, que adicionalmente a los incumplimientos legales 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 Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Los sistemas de gestión de gobierno de la Ciudad deben propender a la mayor transparencia y eficacia en la gestión según la Constitución (art. 54), la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Ley N° 70. Por lo tanto, el incumplimiento normativo advertido es susceptible de generar

	acciones correctivas a los efectos de evitar futuros incumplimientos. También se repite en el ejercicio 2007 la falta de adecuación de las metas físicas de los programas ante las modificaciones financieras introducidas en su Presupuesto. 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 y actualización para evaluar la gestión integral de los recursos asignados al mismo. 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. Vale recordar que el criterio de presupuesto por programas adoptado por la Ley 70, supone determinar la cantidad de la necesidad pública a ser satisfecha para luego financiarla, por lo cual, la falta de actualización de las metas establecidas desvirtúa todo el sistema. En conclusión, es obligación legal que los Programas cuenten con meta física y sin actualizar las mismas en las modificaciones financieras dispuestas durante el ejercicio, no se cumple con la normativa vigente y tampoco se puede evaluar la razonabilidad de la gestión, la eficacia en el logro de los objetivos ni la eficiencia y economía con que se manejaron dichos programas. Lo expuesto, además, evidencia que las metas físicas vigentes de la Cuenta de Inversión, no son consistentes con el presupuesto financiero aprobado y las modificaciones introducidas durante el ejercicio. Por último, tratándose de comentarios similares a los expresados respecto del ejercicio 2006, corresponde informar que la Procuración General se expidió a pedido de esta AGCBA, que había recomendado "la promoción de acciones administrativas para un eventual deslinde de responsabilidades". En síntesis, la Dirección General de Sumarios dice que "comparte las argumentaciones que sustentan las observaciones; es por demás evidente que lo allí objetado redundaría en una afectación de la transparencia de la ejecución presupuestaria" y "tales observaciones hacen referencia a la falta de implementación como a la aplicación de medidas de índole política, las cuales constituyen temas que exceden el marco de competencia de esta Dirección General de Sumarios" ... "Por ende, al no resultar viable aconsejar el inicio de un sumario administrativo... estimo que, -salvo mejor criterio de la superioridad- deviene procedente disponer el archivo de estas actuaciones." Finalmente, con la toma de conocimiento del Procurador General Adjunto, los actuados fueron girados a esta AGCBA siendo recibidos el 25/08/2010. Por este motivo, en esta ocasión se vuelve a recomendar la inmediata implementación de acciones correctivas pero no se promueven acciones administrativas por ser inconducentes a criterio de la Procuración General.
--	--