

INFORME FINAL DE AUDITORIA

CON INFORME EJECUTIVO

Proyecto N°: 6.10.03

**Crédito Vigente 2009
Auditoría legal y financiera**

Buenos Aires, Diciembre de 2012

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

**Av. Corrientes 640 – 6° Piso
Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Presidente

Lic. Cecilia Segura Rattagan

Auditores Generales

Dr. Santiago de Estrada

Lic. Eduardo Ezequiel Epsteyn

Dr. Alejandro Fernández

Ing. Adriano Jaichenco

Dra. María Victoria Marcó

Dra. Paula Oliveto Lago

CODIGO DEL PROYECTO: 6.10.03

NOMBRE DEL PROYECTO: Crédito Vigente 2009

TIPO DE AUDITORIA: Legal y Financiera

PERIODO BAJO EXAMEN: Año 2009

FECHA DE PRESENTACION DEL INFORME: 13 de Septiembre de 2012

EQUIPO DESIGNADO:

Coordinadores: Ferrario, Fabián
Urreli, Christian

Supervisor: Veiga, Leandro

Aprobado por Unanimidad en sesión de Colegio de Auditores del 28 de Noviembre de 2012

RESOLUCIÓN AGC N° 377/12

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, octubre de 2012			
Código de Proyecto	6.10.03			
Denominación del Proyecto	Crédito Vigente 2009			
Período examinado	Año 2009			
Objeto de la auditoría	Créditos iniciales, vigentes y actos modificatorios del Presupuesto 2009, cuyos montos se presentan en el siguiente cuadro:			
		CRÉDITO ORIGINAL	MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	CRÉDITO VIGENTE
	CONCEPTO	(cifras expresadas en pesos)		
	Ingresos Corrientes	15.546.100.000	42.318.891	15.588.418.891
	Ingresos de Capital	471.800.000	30.496.253	502.296.253
	Total de Ingresos	16.017.900.000	72.815.144	16.090.715.144
	Gastos Corrientes	13.361.724.447	456.355.697	13.818.080.144
	Gastos de Capital	3.394.020.980	-329.941.587	3.064.079.393
	Total de Gastos	16.755.745.427	126.414.110	16.882.159.537
	Déficit	-737.845.427	-53.598.966	-791.444.393
	Fuentes Financieras	1.585.257.397	374.406.062	1.959.663.459
	Aplicaciones Financieras	847.411.970	320.807.096	1.168.219.066
	Diferencia	0	0	0
Fuente: elaborado por AGCBA con datos extraídos de la Ley de Presupuesto 2009 y Cuenta de Inversión 2009.				
Unidad Ejecutora	Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto			
Objetivo de la auditoría	Emitir opinión acerca del Crédito Vigente expuesto en la Cuenta de Inversión del ejercicio 2009.			
Alcance	Comprende:			
	a. Recopilación y análisis de la normativa aplicable			
	b. Verificación de los datos expuestos en la base de transacciones del ejercicio y la Cuenta de Inversión 2009			
	c. Cálculos aritméticos y pruebas globales			
	d. Consultas a páginas web del Gobierno de la CABA			
	e. Examen de documentación respaldatoria			

	Selección de muestras: - Para el control de legalidad de los actos administrativos que aprobaron modificaciones presupuestarias, se seleccionó una muestra que incluyó elementos a criterio del auditor y otros por muestreo probabilístico aleatorio simple con nivel de confianza del 95% y error tolerable del 10%. - Para el control de la publicación de los actos administrativos, se amplió la muestra anterior reduciendo el error tolerable al 5%. - Para el análisis de las actuaciones por las que tramitaron dichos actos administrativos, se seleccionó, a criterio del auditor, una muestra de 40 elementos de los determinados en el punto a.
Período de desarrollo de las tareas de auditoría	Entre febrero y mayo de 2012.
Limitaciones al alcance	No fue posible verificar con exactitud el cumplimiento del límite establecido en el artículo 23 de la Ley 2.999, debido a la ausencia de un instructivo para su control, a la falta de publicación, en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), de actos administrativos modificatorios del Presupuesto, y a la falta de parametrización de la carga de datos en el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), que evite errores en el mismo. Todo ello impidió determinar con exactitud las modificaciones que no debían computarse para el cálculo del monto total anual de las modificaciones a la distribución funcional del gasto y, consecuentemente, el control del límite mencionado. No se tuvo acceso a las actuaciones por las que tramitaron nueve actos administrativos, lo que limitó el análisis de la muestra seleccionada (40 elementos).
Observaciones principales	✓ El 52% de los actos administrativos que modificaron el presupuesto, no fueron publicados en el Boletín Oficial. ✓ Se registraron excesos en los plazos previstos para la publicación en los actos publicados, en el 90% de los casos analizados. ✓ No se cuenta con un instructivo para el control del cumplimiento del límite fijado por la Ley de Presupuesto respecto de las modificaciones a la distribución funcional del gasto. No existe evidencia documental de la realización periódica de dicho control. ✓ Ausencia de motivación suficiente en los actos y actuaciones que disponen modificaciones presupuestarias. ✓ Falencia de los controles internos en la carga de datos en el SIGAF, lo que redundó en falta de homogeneidad en los datos identificatorios de los actos administrativos.

	✓ Falta de adecuación de las metas físicas en las modificaciones presupuestarias financieras.
Conclusiones	Del análisis practicado sobre las modificaciones que afectaron al presupuesto sancionado por la Ley 2.999 de la LCABA, y el consecuente Crédito Vigente 2009, surgen debilidades en el proceso de modificación presupuestaria, principalmente referidas a la falta de publicación de la modificación presupuestaria en el Boletín Oficial (más del 50% de las modificaciones para el ejercicio bajo análisis no fueron publicadas); a excesos en los plazos previstos para la mencionada publicación (el 90% de los actos administrativos modificatorios publicados excedieron los plazos); a la ausencia de motivación suficiente en los actos y/o en las actuaciones por las que tramitaron; a la falta de restricciones en el SIGAF para la carga de datos que aseguren su homogeneidad y permitan un control eficaz; y a la falta de adecuación de las metas físicas en las modificaciones financieras del presupuesto. Por otra parte, el control del límite fijado para las modificaciones a la distribución funcional del gasto debe ser realizado y documentado periódicamente en cada ejercicio, y en base a un instrumento que describa en forma clara y detallada el procedimiento a utilizar para su realización. Finalmente, es de destacar que las debilidades mencionadas en los dos párrafos precedentes son recurrentes de ejercicios anteriores.

**Informe Final de Auditoría
Crédito Vigente 2009
Proyecto N° 6.10.03**

DESTINATARIO

Señora
Presidente de la Legislatura
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Lic. María Eugenia Vidal
S / D

En uso de las facultades conferidas por la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 135) y la Ley 70 (artículos 131, 132 y 136), esta Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires¹ ha procedido a efectuar un examen en el ámbito de la Dirección General de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto con el objeto detallado en el apartado 1) siguiente.

1. OBJETO

Créditos iniciales, vigentes y actos modificatorios del Presupuesto 2009, cuyos montos se presentan en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	CRÉDITO ORIGINAL	MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	CRÉDITO VIGENTE
	(cifras expresadas en pesos)		
Ingresos Corrientes	15.546.100.000	42.318.891	15.588.418.891
Ingresos de Capital	471.800.000	30.496.253	502.296.253
Total de Ingresos	16.017.900.000	72.815.144	16.090.715.144
Gastos Corrientes	13.361.724.447	456.355.697	13.818.080.144
Gastos de Capital	3.394.020.980	-329.941.587	3.064.079.393
Total de Gastos	16.755.745.427	126.414.110	16.882.159.537
Déficit	-737.845.427	-53.598.966	-791.444.393
Fuentes Financieras	1.585.257.397	374.406.062	1.959.663.459
Aplicaciones Financieras	847.411.970	320.807.096	1.168.219.066
Diferencia	0	0	0

Fuente: elaborado por AGCBA con datos extraídos de la Ley de Presupuesto 2009 y Cuenta de Inversión 2009.

¹ En adelante AGCBA

2. OBJETIVO

Emitir opinión acerca del Crédito Vigente expuesto en la Cuenta de Inversión del ejercicio 2009.

3. ALCANCE

El examen fue realizado conforme a las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires aprobadas por la Ley N° 325, a las Normas Básicas de Auditoría Externa aprobadas por el Colegio de Auditores por Resolución N° 161/00 AGCBA y a las Normas Básicas de Auditoría de Sistemas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires, aprobadas por el Colegio de Auditores el 18 de septiembre de 2001, habiéndose practicado los siguientes procedimientos:

- Recopilación y análisis de la normativa aplicable
- Verificación de los datos expuestos en la base de transacciones del ejercicio y la Cuenta de Inversión 2009
- Cálculos aritméticos y pruebas globales
- Consultas a páginas web del Gobierno de la CABA
- Examen de documentación respaldatoria

Selección de muestras:

a. Para el control de legalidad de los actos administrativos que aprobaron modificaciones presupuestarias, se seleccionó una muestra que incluyó elementos a criterio del auditor y otros por muestreo probabilístico aleatorio simple con nivel de confianza del 95% y error tolerable del 10%, según el siguiente detalle:

Criterio de Selección	Cantidad	Importe		
		Positivo	Negativo	Neto
Incrementos	31	5.351.212.153	4.903.990.947	447.221.206
Disposiciones OGEPU	18	2.797.200.034	2.797.200.034	0
Aplicaciones financieras (no incluidas en anteriores)	3	706.514.230	706.514.230	0
Muestra aleatoria	89	31.791.500	31.791.500	0
Total Muestra	141	8.886.717.917	8.439.496.711	447.221.206
Total Modificaciones	1.293	11.165.899.948	10.718.678.742	447.221.206
Incidencia	11%	80%	79%	100%

b. Para el control de la publicación de los actos administrativos, se amplió la muestra anterior reduciendo el error tolerable al 5%, surgiendo el siguiente detalle:

Criterio de Selección	Cantidad	Importe		
		Positivo	Negativo	Neto
Incrementos	31	5.351.212.153	4.903.990.947	447.221.206
Disposiciones OGEPU	18	2.797.200.034	2.797.200.034	0
Aplicaciones financieras (no incluidas en anteriores)	3	706.514.230	706.514.230	0
Muestra aleatoria	294	645.614.398	645.614.398	0
Total Muestra	346	9.500.540.815	9.053.319.609	447.221.206
Total Modificaciones	1.293	11.165.899.948	10.718.678.742	447.221.206
Incidencia	27%	85%	84%	100%

c. Para el análisis de las actuaciones por las que tramitaron dichos actos administrativos, se seleccionó, a criterio del auditor, una muestra de 40 elementos de los determinados en el punto a., según el siguiente detalle:

	Cantidad	Importe		
		Positivo	Negativo	Neto
Expedientes	40	5.546.920.279	5.195.742.415	351.177.864
Total Actos Modificatorios	1.293	11.165.899.948	10.718.678.742	447.221.206
Incidencia	3%	50%	48%	79%

Las tareas de campo se desarrollaron entre los meses de febrero y mayo de 2012.

4. LIMITACIONES AL ALCANCE

No fue posible verificar con exactitud el cumplimiento del límite establecido en el artículo 23 de la Ley 2.999, debido a la ausencia de un instructivo para su control, a la falta de publicación, en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), de actos administrativos modificatorios del Presupuesto, y a la falta de parametrización de la carga de datos en el Sistema Integrado de Gestión y Administración Financiera (SIGAF), que evite errores en el mismo. Todo ello impidió determinar con exactitud las modificaciones que no debían computarse para el cálculo del monto total anual de las modificaciones a la distribución funcional del gasto y, consecuentemente, el control del límite mencionado.

No se tuvo acceso a las actuaciones por las que tramitaron nueve actos administrativos, lo que limitó el análisis de la muestra seleccionada (40 elementos).

5. **ACLARACIONES PREVIAS**

A. Conceptos Generales

Se denomina Crédito Inicial al nivel de gasto incluido en la Ley de Presupuesto y que, con periodicidad anual, es aprobado por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En consecuencia, dichos créditos “...constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar.”²

Una vez aprobada la Ley mencionada, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos³, que consiste en la presentación de los créditos iniciales con el mayor nivel de desagregación posible. En este sentido, se exponen:

- a) datos de los Organismos responsables de su ejecución (Jurisdicción, Unidad Ejecutora);
- b) categorías programáticas (Programa, Sub-programa, Actividad, Obra);
- c) clasificaciones presupuestarias (por Objeto del Gasto, Fuente de Financiamiento, Económica, Geográfica).

Durante el ejercicio pueden introducirse modificaciones que incrementan o disminuyen el crédito inicial o alteran su composición (compensaciones), sujeto a las pautas establecidas en la Ley de Presupuesto y las Normas Anuales de Ejecución Presupuestaria. Su incorporación da origen al Crédito Vigente que es el monto máximo que los organismos pueden gastar a la fecha de finalización del ejercicio fiscal.

Según la normativa vigente, la Ley de Presupuesto General debe ser modificada por la Legislatura de la CABA en los siguientes casos⁴:

- a) Cuando se afecte el monto total del presupuesto o del endeudamiento autorizado, excepto que sean financiados con incrementos en los recursos con afectación específica o propios, en cuyo caso el Poder Ejecutivo podrá disponer ampliaciones y efectuar su correspondiente distribución⁵;
- b) Si se aumentan los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras;
- c) Si se cambia la distribución funcional del gasto, con excepción del límite establecido por la Ley 2.999, en su artículo 23.
- d) Si se modifica el crédito total autorizado para las partidas de “Transferencias” y las de “Personal”, con excepción de los refuerzos originados en el “Crédito Adicional”.

² Ley N° 70, art. 53.

³ Ley N° 70, art. 54 y Ley N° 2.999, art. 13.

⁴ Ley N° 70, art. 63.

⁵ Ley 2.999, art. 15.

Finalmente, la Ley 2.999 faculta al poder ejecutivo para modificar la distribución funcional del gasto, con las siguientes salvedades respecto de las modificaciones presupuestarias:

- No pueden superar el 5% del total del presupuesto establecido en la Ley, que comprende Gastos Corrientes, de Capital y Aplicaciones Financieras⁶.
- No se computan dentro del límite señalado, aquellas modificaciones que incluyan créditos de la Jurisdicción 99 (Obligaciones a Cargo del Tesoro) cuando sean destinadas a otras jurisdicciones⁷.
- Se exceptúan del cómputo las transferencias de créditos presupuestarios del Inciso 1 (Gastos en Personal) entre uno o varios programas de distintas Jurisdicciones, o entre reparticiones que integran la Administración Central, Organismos Descentralizados y Entidades Autárquicas, cuando tengan por objeto financiar la transferencia de personal entre ellos/as a los fines de la implementación integral de las carreras previstas en los distintos escalafones y de los acuerdos emergentes de las negociaciones colectivas celebradas en el marco de la política general de recursos humanos⁸.

B. Modificaciones al Crédito Inicial del Presupuesto 2009

B.1. Generalidades

El Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos del Gobierno de la CABA para el año 2009 fue sancionado mediante la ley N° 2.999 del 23 de diciembre de 2008.

La legislatura modificó el Presupuesto mediante la Ley N° 3.243 del 29 de octubre de 2009, realizando compensaciones crediticias por un total de \$488.793.639, los que fueron aplicados en un 99% a gastos derivados de la aplicación de Política Salarial, en detrimento, en un 86%, de gastos de capital.

El resto de las modificaciones presupuestarias fueron realizadas por el poder Ejecutivo en uso de las facultades conferidas.

Durante el ejercicio, se dictaron 31 Resoluciones que implicaron incremento del presupuesto total por un total de \$447.221.206, lo que representa un 2,54% del crédito original.

⁶ Ley 2.999, art. 23

⁷ Ley 2.999, art. 23

⁸ Ley 2.999, art. 26

Se muestra a continuación un cuadro con los actos administrativos que incrementaron el presupuesto de gastos sancionado por la Ley 2.999:

Nº Item	Nº Resol Aprob	Fecha	Importe Positivo	Importe Negativo	Importe Neto
1	275-MHGC-09	04/02/2009	206.583.731	6.583.731	200.000.000
2	278-MHGC-09	06/02/2009	1.030.000	1.000.000	30.000
3	672-MHGC-09	09/03/2009	110.776.959	110.662.469	114.490
4	995-MHGC-09	08/04/2009	149.702.705	149.266.705	436.000
5	1112-MHGC-09	17/04/2009	32.668.559	32.496.594	171.965
6	1360-MHGC-09	06/05/2009	201.458.342	200.931.491	526.851
7	1551-MHGC-09	20/05/2009	96.201.463	94.951.547	1.249.916
8	1607-MHGC-09	22/05/2009	27.373.873	26.679.629	694.244
9	1692-MHGC-09	01/06/2009	95.378.452	94.294.815	1.083.637
10	1770-MHGC-09	05/06/2009	31.268.837	30.598.462	670.375
11	2031-MHGC-09	30/06/2009	112.544.133	92.325.379	20.218.754
12	2154-MHGC-09	15/07/2009	135.587.120	132.587.120	3.000.000
13	2223-MHGC-09	24/07/2009	87.311.957	85.193.198	2.118.759
14	2366-MHGC-09	06/08/2009	174.277.346	172.742.784	1.534.562
15	2547-MHGC-09	24/08/2009	268.265.206	142.643.886	125.621.320
16	2650-MHGC-09	02/09/2009	79.933.912	77.336.905	2.597.007
17	2796-MHGC-09	14/09/2009	55.037.726	53.657.726	1.380.000
18	2912-MHGC-09	21/09/2009	198.453.498	177.750.079	20.703.419
19	3023-MHGC-09	28/09/2009	51.133.691	31.990.853	19.142.838
20	3117-MHGC-09	30/09/2009	52.683.708	52.498.099	185.609
21	3241-MHGC-09	13/10/2009	28.546.723	25.059.495	3.487.228
22	3374-MHGC-09	26/10/2009	40.887.385	40.257.385	630.000
23	3527-MHGC-09	04/11/2009	178.983.977	175.006.287	3.977.690
24	3627-MHGC-09	12/11/2009	41.192.184	40.597.410	594.774
25	3735-MHGC-09	20/11/2009	846.648.912	845.163.372	1.485.540
26	3778-MHGC-09	26/11/2009	39.577.190	39.560.435	16.755
27	3947-MHGC-09	11/12/2009	39.516.282	36.011.280	3.505.002
28	4014-MHGC-09	16/12/2009	91.408.010	90.330.274	1.077.736
29	4066-MHGC-09	22/12/2009	20.110.971	19.907.073	203.898
30	4135-MHGC-09	29/12/2009	164.041.191	149.294.174	14.747.017
31	4137-MHGC-09	30/12/2009	1.692.628.110	1.676.612.290	16.015.820
Totales			5.351.212.153	4.903.990.947	447.221.206

Fuente: Base de Datos proporcionada por OGEPU

Cabe aclarar que cada uno de los incrementos del presupuesto contó con su respectivo incremento en el Cálculo de Recursos, por aumento de recursos propios o de afectación específica, de acuerdo al artículo 15 de la Ley de Presupuesto para el ejercicio 2009.

El resto de los actos administrativos que modificaron el Presupuesto, 1.261 actos, correspondieron a compensaciones entre partidas por un total de \$5.325.894.156.

En síntesis, el Presupuesto original se modificó en 1.293 ocasiones a lo largo del año 2009, involucrando movimientos en 128.024 partidas presupuestarias, a razón de 99 partidas por modificación. En términos monetarios, se compensaron partidas por un total de \$10.718.678.742 que, adicionados a los \$447.221.206 de incrementos, totalizan \$11.165.899.948, cifra que equivale al 63% del presupuesto total de sanción.

Es de destacar que durante el mes de diciembre se dictaron 158 actos administrativos modificatorios del presupuesto, que incluyeron compensaciones por \$3.244.875.142 e incrementos por \$35.549.473 que, sumados, representan el 29% del monto total de las modificaciones introducidas durante el ejercicio.

A su vez, de estas modificaciones, compensaciones por \$2.339.198.448 e incrementos por \$30.762.837 (21% del monto total de las modificaciones), correspondieron a 30 actos administrativos dictados en los últimos tres días del año 2009 (28 al 30 de diciembre).

B.2. Modificaciones por Objeto del Gasto

Se muestran a continuación las modificaciones introducidas al Crédito de Sanción por objeto del gasto:

Inciso	Concepto	Crédito de Sanción	% part	Crédito Vigente	% part	Diferencia	% dif
1	Gastos En Personal	7.727.306.361	46%	8.192.054.342	48%	464.747.981	6%
2	Bienes De Consumo	550.209.833	3%	505.271.209	3%	-44.938.624	-8%
3	Servicios No Personales	2.872.060.318	17%	2.879.561.400	17%	7.501.082	0%
4	Bienes De Uso	2.712.827.612	16%	2.213.611.302	13%	-499.216.310	-18%
5	Transferencias	2.541.256.985	15%	2.459.902.280	15%	-81.354.705	-3%
6	Activos Financieros	128.761.056	1%	376.718.837	2%	247.957.781	193%
7	Servicio de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos	223.323.262	2%	255.040.167	2%	31.716.905	14%
	Totales:	16.755.745.427		16.882.159.537		126.414.110	1%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuenta de Inversión 2009

Surge del cuadro que el incremento del 6% en los Gastos en Personal aumentó su participación en el presupuesto total en 2 puntos, pasando del 46% al 48%; mientras que la disminución del 18% de los Bienes de Uso (por un importe similar al incremento en salarios), bajó su participación del 16% al 13%. Esta variación se explica en la compensación de partidas dispuesta por la Ley 3.243, ya comentada.

Finalmente, si bien su participación en el presupuesto total no resulta significativa, resalta el incremento de los Activos Financieros, los que, prácticamente, se triplicaron.

B. 3. Modificaciones por Finalidad y Función

Se muestran a continuación, las modificaciones introducidas al Presupuesto de Sanción por finalidad y función:

Finalidad Función	Descripción	Sanción	% part	Vigente	% part	Modif.	% modif
11	Legislativa	251.003.440	1%	279.996.398	2%	28.992.958	12%
12	Judicial	651.602.146	4%	579.093.848	3%	-72.508.298	-11%
13	Dirección Ejecutiva	535.233.646	3%	568.400.127	3%	33.166.481	6%
16	Administración Fiscal	499.319.982	3%	486.504.833	3%	-12.815.149	-3%
17	Control de la Gestión	166.759.012	1%	164.268.581	1%	-2.490.431	-1%
22	Seguridad Interior	685.321.301	4%	627.039.354	4%	-58.281.947	-9%
31	Salud	3.647.105.134	21%	3.867.473.166	21%	220.368.032	6%
32	Promoción y Acción Social	1.283.591.795	7%	1.214.263.867	7%	-69.327.928	-5%
34	Educación	4.518.170.379	26%	4.485.562.393	25%	-32.607.986	-1%
35	Cultura	650.607.767	4%	679.805.563	4%	29.197.796	4%
36	Trabajo	71.056.997	0%	37.544.592	0%	-33.512.405	-47%
37	Vivienda	578.378.056	3%	457.348.055	3%	-121.030.001	-21%
38	Agua Potable y Alcantarillado	303.350.248	2%	348.174.402	2%	44.824.154	15%
43	Transporte	513.343.278	3%	433.508.752	2%	-79.834.526	-16%
44	Ecología	327.607.430	2%	387.667.647	2%	60.060.217	18%
45	Turismo	27.280.277	0%	17.605.862	0%	-9.674.415	-35%
46	Industria y Comercio	98.887.837	0%	76.904.071	0%	-21.983.766	-22%
48	Seguros y Finanzas	772.780	0%	804.475	0%	31.695	4%
49	Servicios Urbanos	1.723.030.660	10%	1.916.514.384	11%	193.483.724	11%
51	Deuda Pública – Intereses y Gastos	223.323.262	1%	255.040.167	1%	31.716.905	14%
91	Gastos No Clasificados	847.411.970	5%	1.166.858.066	6%	319.446.096	38%
TOTALES:		17.603.157.397		18.050.378.603		447.221.206	3%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuenta de Inversión 2009

Se desprende del cuadro que las funciones que sufrieron disminuciones más significativas en términos porcentuales fueron Trabajo, Turismo, Industria y Comercio, y Vivienda, sin que variara su participación en el presupuesto total.

El incremento del 38% en los Gastos no Clasificados obedece al aumento de las Aplicaciones Financieras, principalmente las destinadas a Disminución de Cuentas y Documentos a Pagar.

Finalmente, las funciones de mayor participación en el presupuesto total (Educación y Salud) no sufrieron modificaciones significativas al Crédito de Sanción.

C. Evolución del Crédito Vigente de los años 2008-2009

C. 1. Evolución por Objeto del Gasto

Se muestra a continuación la evolución del Crédito Vigente de 2008 a 2009 por objeto del gasto:

Inciso	Concepto	Crédito Vigente 2009	% part	Crédito Vigente 2008	% part	Diferencia 2009-2008 en \$	% Dif
1	Gastos en Personal	8.192.054.342	48%	6.603.495.161	47%	1.588.559.181	24%
2	Bienes de Consumo	505.271.209	3%	410.997.097	3%	94.274.112	23%
3	Servicios no Personales	2.879.561.400	17%	2.376.412.074	17%	503.149.326	21%
4	Bienes de Uso	2.213.611.302	13%	2.092.940.040	15%	120.671.262	6%
5	Transferencias	2.459.902.280	15%	2.025.952.095	14%	433.950.185	21%
6	Activos Financieros	376.718.837	2%	344.790.159	2%	31.928.678	9%
7	Servicio de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos	255.040.167	2%	231.856.570	2%	23.183.597	10%
	Totales	16.882.159.537		14.086.443.196		2.795.716.341	20%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuentas de Inversión 2009 y 2008

Surge del cuadro que los créditos vigentes de Gastos en Personal y Bienes de Consumo fueron los que registraron mayores incrementos, mientras que el crédito para Bienes de Uso sólo se incremento un 6% (en un nivel que representa aproximadamente un tercio del incremento general), disminuyendo su participación en el presupuesto total del 15% al 13%.

C. 2. Evolución por Finalidad y Función

Se muestra a continuación la evolución del Crédito Vigente de 2008 a 2009 por finalidad y función:

Finalidad Función	Descripción	Vigente 2009	% part	Vigente 2008	% part	Variación	% Var
11	Legislativa	279.996.398	2%	216.379.196	2%	63.617.202	29%
12	Judicial	579.093.848	3%	460.903.323	3%	118.190.525	26%
13	Dirección Ejecutiva	568.400.127	3%	394.892.558	3%	173.507.569	44%
14	Relaciones Exteriores	0	0%	8.110.241	0%	-8.110.241	100%

16	Administración Fiscal	486.504.833	3%	444.408.844	3%	42.095.989	9%
17	Control de la Gestión	164.268.581	1%	128.027.243	1%	36.241.338	28%
22	Seguridad Interior	627.039.354	4%	568.699.593	4%	58.339.761	10%
31	Salud	3.866.112.166	23%	2.949.665.711	21%	916.446.455	31%
32	Promoción y Acción Social	1.214.263.867	7%	1.012.863.913	7%	201.399.954	20%
34	Educación	4.485.562.393	27%	3.816.339.793	27%	669.222.600	18%
35	Cultura	679.805.563	4%	484.102.996	3%	195.702.567	40%
36	Trabajo	37.544.592	0%	32.865.735	0%	4.678.857	14%
37	Vivienda	457.348.055	3%	348.015.765	2%	109.332.290	31%
38	Agua Potable y Alcantarillado	348.174.402	2%	128.692.852	1%	219.481.550	171%
43	Transporte	433.508.752	3%	401.224.711	3%	32.284.041	8%
44	Ecología	387.667.647	2%	91.859.259	1%	295.808.388	322%
45	Turismo	17.605.862	0%	12.182.105	0%	5.423.757	45%
46	Industria y Comercio	76.904.071	0%	61.317.997	0%	15.586.074	25%
48	Seguros y Finanzas	804.475	0%	0	0%	804.475	N/A
49	Servicios Urbanos	1.916.514.384	11%	2.294.034.791	16%	-377.520.407	-16%
51	Deuda Pública – Intereses y Gastos	255.040.167	2%	231.856.570	2%	23.183.597	10%
TOTALES:		16.882.159.537		14.086.443.196		2.795.716.341	20%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuentas de Inversión 2009 y 2008

Se desprende del cuadro que las funciones de Ecología y Agua Potable y Alcantarillado fueron las que más vieron incrementado su crédito vigente respecto del 2008 (322% y 171% respectivamente). En menor medida, pero también por sobre el doble del incremento medio, se encuentran las funciones de Turismo (45%), Dirección Ejecutiva (44%), y Cultura (40%).

Disparos resultaron las variaciones interanuales de las funciones con mayor representatividad en el presupuesto total. Mientras que el crédito vigente para Salud se incrementó, respecto de 2008, un 31% (50% por encima de la media), el de Educación lo hizo en un 18%, y el de Servicios Urbanos registró una disminución del 16%.

6. OBSERVACIONES

6.1. *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. En 2009, se detectó en un 51,73% de los casos⁹, incumpliendo con el Art. 63 de la Ley 70 y con el Art. 11 de la Ley de Procedimiento Administrativo, Decreto 1.510-CABA-97.

⁹ Según Alcance – Selección de muestras, punto b.

Esta omisión se pudo constatar en el 46,71% de las Resoluciones (135 de 289 analizadas) y en el 78,57% de las Disposiciones (44 de 56 analizadas).

Por otra parte, el 28,30% de los actos no publicados y obtenidos (15 de 53) no contemplaban su publicación en el propio cuerpo resolutorio. De estos 15 actos, 8 corresponden a Resoluciones del Ministerio de Desarrollo Urbano, que no publicó ninguno de los actos por los que modificó su presupuesto.

6.2. Excesos en los plazos previstos para la publicación de los actos administrativos que modifican el presupuesto. Incumplimiento del artículo 63 de la Ley 70.

Se observa un exceso promedio de 32 días luego de vencido el plazo para la publicación¹⁰. El 90,41% de los actos publicados analizados (151 de 167) presenta exceso en el plazo. A su vez, el 8,98% (15 de 167) fueron publicados con más de 100 días de exceso, llegando al extremo de 468 días (un año y 3 meses).

En ninguna de las actuaciones analizadas (31 casos) obraba la constancia de remisión del acto al Boletín Oficial.

6.3. Ineficacia de la herramienta de búsqueda por palabras clave del Sistema de Información Normativa de la página web del Gobierno de la Ciudad.

El buscador normativo de la página web del Gobierno de la CABA no detecta en todos los casos las normas publicadas que disponen modificaciones presupuestarias. En este sentido, el Boletín Oficial informó la publicación de 367 actos obtenidos mediante el buscador, lo que representa el 28,38% del total de actos emitidos. Si se tiene en cuenta que surge de la Observación N° 1 que se publicó el 48,27% de los actos, mediante la herramienta de búsqueda se encontró sólo el 58,80% de los actos publicados.

6.4. Ausencia de instructivo para el control del cumplimiento del límite fijado por el artículo 23 de la Ley 2.999, e inexistencia de evidencia documental del control periódico de dicho límite.

No se ha emitido un instructivo o documento alguno que describa, en forma clara y detallada, el procedimiento utilizado para el control del límite de las modificaciones a la distribución funcional del gasto, lo que impide determinar con exactitud todas las exclusiones previstas en los artículos 23, 25 y 26 de la Ley.

Por otra parte, del mencionado control sólo se deja constancia de su realización al cierre, hecho que lo convertiría, de ser la única instancia de

¹⁰ Se descontaron 8 días al plazo entre la firma del acto y su publicación (teniendo en cuenta que se trata de 5 días hábiles, se adicionaron 3 días considerando sábados, domingos y un posible día inhábil para todos los casos).

control, en extemporáneo a los efectos de tomar eventuales medidas preventivas o correctivas.

6.5. Ausencia de motivación suficiente en los actos y actuaciones que disponen modificaciones presupuestarias.

Los actos administrativos presentan deficiencias respecto de este requisito esencial que prevé el Decreto 1.510/97 en su inciso e). Esta situación se verificó en el 38,40% de los casos analizados (48 de 125 actos).

A su vez, en el 83,87% de las actuaciones analizadas (26 de 31) no obraba explicación suficiente de la necesidad de la modificación realizada.

De esta manera, no se expresan 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 consecuencia de los créditos transferidos, o los motivos que hacen necesario el incremento de los créditos.

6.6. Modificaciones que alteran en forma relevante el presupuesto sancionado.

En relación con la observación anterior, y en virtud de las aclaraciones previas (punto 5. B3), se observa que el presupuesto ha sufrido modificaciones relevantes a nivel función durante el ejercicio sujeto a análisis.

En este sentido, las funciones Trabajo (47%), Turismo (35%), Industria y comercio (22%), Vivienda (21%) y Transporte (16%) registraron disminuciones al Crédito de Sanción mayores al 15%. En cuanto a las que se incrementaron, los Gastos no Clasificados (38%) y Ecología (18%) fueron las funciones que lo hicieron por sobre el 15%.

Estas modificaciones de relevancia expresan deficiencias en el proceso de formulación presupuestaria, o bien un cambio de prioridades decidido durante el ejercicio, respecto de las establecidas en el Programa General de Acción de Gobierno al inicio del ejercicio, si no un incumplimiento de éste.

6.7. Falta de homogeneidad en el SIGAF, en los datos identificatorios de los actos administrativos, lo que denota falencia de los controles internos en la carga de datos en el Sistema.

Se observan falencias en el SIGAF respecto de los datos disponibles sobre modificaciones presupuestarias que evidencian una insuficiencia en el control interno del Sistema, en lo relativo a la carga de los datos identificatorios de los actos administrativos. Los tipos de falencias detectadas se detallan a continuación:

- Sólo consta tipo y número del acto administrativo.
- No consta el año de emisión.
- Errores en la nomenclatura del organismo emisor.

- Errores formales:
 - Datos identificatorios separados por barras (habitualmente aparecen con guiones).
 - Datos identificatorios sin separación entre número, sigla y año.
 - El formato de año no responde al utilizado generalmente (para el ejercicio analizado, “09”).
- Imposibilidad de identificación de los organismos emisores del acto administrativo. Se detectaron registros que no identifican a través de la sigla al organismo.

Por lo antedicho, se deduce que el SIGAF no restringe la carga y aprobación de requerimientos de modificaciones presupuestarias con errores u omisiones en los datos esenciales, dificultando el control de los movimientos presupuestarios, ya que impide identificar rápidamente y clasificar los actos administrativos.

6.8. Deficiencias en las planillas anexas y/o requerimientos que acompañan a los actos administrativos

Los Anexos de las modificaciones y compensaciones presupuestarias publicados en el Boletín Oficial, denominados “Requerimientos” e identificados con la asignación de un número particular para cada uno no identifican el tipo y número del acto administrativo que dispone la modificación presupuestaria, y las columnas con los montos no se encuentran totalizadas.

6.9. Falta de adecuación de las metas físicas en las modificaciones presupuestarias

Se observa que los actos administrativos y sus registraciones carecen de un tratamiento razonable de los efectos de las modificaciones financieras sobre las metas físicas relacionadas. Vale recordar que el criterio adoptado por la Ley N° 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 desvirtúa el sistema.

Lo expuesto evidencia que las metas físicas vigentes de la Cuenta de Inversión, no son consistentes con el presupuesto financiero vigente luego de las modificaciones introducidas durante el ejercicio, e impide evaluar la razonabilidad de la gestión, la eficacia en el logro de los objetivos, y la eficiencia y economía de los programas que cuentan con metas físicas.

6.10. Faltante de documentación en las actuaciones por las que tramitaron los actos administrativos que modificaron el presupuesto.

Se detectaron las siguientes falencias en las actuaciones por las que tramitaron las modificaciones presupuestarias (31 casos analizados):

- No se formó expediente administrativo en 13 casos (41,94%).
- No obra la nota de solicitud del área requirente de la modificación en 22 casos (70,97%).
- No consta la intervención de la OGEPU en 3 casos (9,68%).
- No consta la remisión al Boletín Oficial en los 31 casos (100%).

7. RECOMENDACIONES

7.1. y 7.2. Implementar los mecanismos necesarios a fin de garantizar que todos los actos administrativos que modifiquen el presupuesto sean publicados en el Boletín Oficial en tiempo y forma.

7.3. Velar por el mejoramiento de la herramienta de búsqueda del Sistema de Información Normativa de la página web del Gobierno de la Ciudad.

7.4. Emitir un instructivo que describa en forma detallada el mecanismo a utilizar para la aplicación y control del límite fijado por la Ley de Presupuesto de cada ejercicio, respecto de las modificaciones presupuestarias que afectan la distribución funcional del gasto. Realizar controles periódicos y documentarlos.

7.5. Velar por que los actos administrativos que modifican el presupuesto, y las actuaciones por las que tramitan, contengan una explicación suficiente de la necesidad de la modificación realizada.

7.6. Evitar realizar modificaciones que alteren en forma significativa el presupuesto sancionado por Ley o, en su caso, fundamentar debida y acabadamente las decisiones que conllevan alteraciones relevantes en el presupuesto a nivel finalidad y función u otras clasificaciones (por objeto del gasto, geográfica, institucional).

7.7. Implementar mecanismos que tiendan a sistematizar la carga de datos en el SIGAF a efectos de impedir, o minimizar la probabilidad de ocurrencia, de los errores observados.

7.8. Velar por que las planillas anexas que se publican en el Boletín Oficial junto con los actos administrativos, estén completas y totalizadas.

7.9. Adecuar las metas físicas a las modificaciones financieras del presupuesto en todos los casos que corresponda.

7.10. Implementar los mecanismos de control que resulten necesarios a efectos de garantizar que las actuaciones por las que tramitan las modificaciones presupuestarias contengan toda la documentación que respalde el cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

8. CONCLUSION

Del análisis practicado sobre las modificaciones que afectaron al presupuesto sancionado por la Ley 2.999 de la LCABA, y el consecuente Crédito Vigente 2009, surgen debilidades en el proceso de modificación presupuestaria, principalmente referidas a la falta de publicación de la modificación presupuestaria en el Boletín Oficial (más del 50% de las modificaciones para el ejercicio bajo análisis no fueron publicadas); a excesos en los plazos previstos para la mencionada publicación (el 90% de los actos administrativos modificatorios publicados excedieron los plazos); a la ausencia de motivación suficiente en los actos y/o en las actuaciones por las que tramitaron; a la falta de restricciones en el SIGAF para la carga de datos que aseguren su homogeneidad y permitan un control eficaz; y a la falta de adecuación de las metas físicas en las modificaciones financieras del presupuesto.

Por otra parte, el control del límite fijado para las modificaciones a la distribución funcional del gasto debe ser realizado y documentado periódicamente en cada ejercicio, y en base a un instrumento que describa en forma clara y detallada el procedimiento a utilizar para su realización.

Finalmente, es de destacar que las debilidades mencionadas en los dos párrafos precedentes son recurrentes de ejercicios anteriores.

ANEXO I **MARCO NORMATIVO**

Nº ítem	Tipo de Norma y Nº	Fecha de Sanción y Nº de Boletín	Descripción
Normativa General			
1	Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	01-10-96 B.O.C.B.A. Nº 47	La Ciudad de Buenos Aires, conforme el principio federal establecido en la Constitución Nacional, organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa.
2	Ley Nº 70	27-08-1998 B.O.C.B.A. Nº 539	Ley de sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público de la Ciudad de Buenos Aires.
3	Decreto Nº 1.000	19-05-1999 B.O. Nº 704	Reglamentario de la Ley 70.
4	Ley Nº 801	02-07-02 B.O.C.B.A. Nº 1.497	Se modifica el artículo 63 de la Ley Nº 70.
5	Decreto Nº 818	29-07-02 B.O.C.B.A. Nº 1.497	Promulga la Ley Nº 801.
6	Ley Nº 325	28-12-1999 B.O.C.B.A. Nº 884	Se aprueban las Normas de Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.
7	Decreto Nº 1.510-GCABA-97	22-10-1997 B.O.C.B.A. Nº 310	Ley de Procedimientos de la Ciudad de Buenos Aires.
8	Decreto Nº 2008	14-11-2003 B.O.C.B.A. Nº 1.818	Aprueba el reglamento para el inicio, ordenamiento, registro y circulación de expedientes y actuaciones administrativas.

9	Ley Nacional Nº 26.097	10-05-06 B.O. del 9-06-06	Se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América el 31-10-03.
Normativa Presupuestaria			
10	Ley Nº 2999	23-12-08 B.O.C.B.A. Nº 3094	Presupuesto de la Administración del Gobierno de la Ciudad ejercicio 2009.
11	Decreto Nº 1	6-01-2009 B.O.C.B.A. Nº 3094	Promulga la Ley 2999
12	Decreto Nº 50	13-01-09 B.O.C.B.A. Nº 3102	Aprueba Normas Anuales de ejecución y aplicación del Presupuesto General de la Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
13	Decreto Nº 343	21-04-09 B.O.C.B.A. Nº 3162	Modifica el art. 29 Cap. VIII de las normas anuales de ejecución y aplicación del Presupuesto de la Administración aprobado por Dec 50/09-art. 2 incorpora al apartado I Resolución del Ministro de Hacienda del Anexo A.
14	Ley 3243	29-10-09 B.O.C.B.A. Nº 3306	Modifica la Ley 2999/08-art. 2 de la Ley 3243, establece readecuaciones crediticias excluidas de la limitación porcentual establecida por el art. De la Ley 2999.

15	Decreto 1026	17-11-09 B.O.C.B.A. Nº 3306	Promulga la Ley 3243.
16	Ley 3240	29-10-09 B.O.C.B.A. Nº 3314	Corrige la Ley 2999, en su art. 29 inc. A donde dice Ley 2964 debe decir Ley 2924.
17	Decreto 53	13-01-09 B.O.C.B.A. Nº 3106	Distribuye créditos y desagrega actividades y programas del presupuesto 2009, conf. Art. 13 de la Ley 2999.
18	Ley Nacional Nº 26.124	02-08-06 B.O. del 08-08-06	Modifica el art. 37 de la Ley Nº 24.156 de Administración Financiera de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
19	Decreto Nº 1.014	07-08-06 B.O. del 08-08-06	Promulga Ley Nº 26.124.
20	Disposición Nº 31-DGC-03	09-01-03	Aprueban el marco conceptual de las normas contables para todo el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ejecución Presupuestaria. Estados Contables. Contabilidad.
21	Decreto Nº 2.128 GCBA-94	21-10-94 No Publicado	Se adoptan Clasificaciones Presupuestarias de Recursos y Gastos que rigen en el ámbito de la CABA.

22	Decreto N° 469-GCBA-96	30-10-96 B.O.C.B.A. N° 66	Se adopta la Clasificación por Finalidad y Función del Gasto. Se aprueba el Listado de Cuentas y su descripción.
23	Resolución N° 1280 MHGC-09	29-04-09 B.O.C.B.A. N° 3344	Se aprueba actualización de los clasificadores de Recursos y Gastos- Conversor presupuestario - Dirección General de la oficina de Gestión Pública y Presupuesto.
24	Disposición N° 388 DGCG-09	13-11-09 B.O.C.B.A. N° 3304	Normas de Cierre de Ejercicio-Cierre de Cuentas-Dirección Gral. De Contaduría-Entrega de Fondos-Inventario-Gestión Administrativa Financiera y Control del Sector Publico.
25	Disposición N° 457-DGCG-09	28-12-09 B.O.C.B.A. N° 3334	Prorroga vigencia permisos de registro-Etapa compromiso preventivo Sistema Integrado Administración Financiera SIGAF Ej. 2009-.
Otra normativa			
27	Ley N° 1903	06-12-05 B.O.C.B.A. N° 2366	Ley Orgánica del Ministerio Publico.
28	Ley N° 2739	05-06-08 B.O.C.B.A. N° 2970	Publicación del Boletín Oficial en el Sitio Web del Gobierno de la C.A.B.A.