

INFORME FINAL DE AUDITORIA

CON INFORME EJECUTIVO

Proyecto N°: 6.11.03

Crédito Vigente 2010

Auditoría legal y financiera

Buenos Aires, Junio de 2013

AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Av. Corrientes 640 – 6º 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: 6.11.03

NOMBRE DEL PROYECTO: Crédito Vigente 2010

TIPO DE AUDITORIA: Legal y Financiera

PERIODO BAJO EXAMEN: Año 2010

FECHA DE PRESENTACION DEL INFORME: 27 de Marzo de 2013

EQUIPO DESIGNADO:

Coordinadores: Ferrario, Fabián
Urreli, Christian

Supervisor: Veiga, Leandro

Aprobado por Unanimidad en Reunión de Colegio de Auditores de fecha 05/06/2013.

RESOLUCION AGC N°: 175/13

INFORME EJECUTIVO

Lugar y fecha de emisión	Buenos Aires, Junio de 2013			
Código de Proyecto	6.11.03			
Denominación del Proyecto	Crédito Vigente 2010			
Período examinado	Año 2010			
Objeto de la auditoría	Créditos iniciales, vigentes y actos modificatorios del Presupuesto 2010, cuyos montos se presentan en el siguiente cuadro:			
	CONCEPTO	CRÉDITO ORIGINAL	MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	CRÉDITO VIGENTE
		(cifras expresadas en pesos)		
	Ingresos Corrientes	16.734.733.596	2.273.307.266	19.008.040.862
	Ingresos de Capital	842.670.000	51.670.097	894.340.097
	Total de Ingresos	17.577.403.596	2.324.977.363	19.902.380.959
	Gastos Corrientes	15.179.801.491	1.924.466.042	17.104.267.533
	Gastos de Capital	2.859.586.383	1.163.163.423	4.022.749.806
	Total de Gastos	18.039.387.874	3.087.629.465	21.127.017.339
	Déficit	-461.984.278	-762.652.102	-1.224.636.380
	Fuentes Financieras	1.936.960.778	922.152.102	2.859.112.880
	Aplicaciones Financieras	1.474.976.500	159.500.000	1.634.476.500
	Diferencia	0	0	0
Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Ley de Presupuesto 2010 y de la Cuenta de Inversión 2010.				
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 2010.			
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 2010 c. Cálculos aritméticos y pruebas globales d. Consultas a páginas web del Gobierno de la CABA			

	e. 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%. b. Para el control de la publicación de los actos administrativos, se amplió la muestra anterior reduciendo el error tolerable al 5%.
Período de desarrollo de las tareas de auditoría	Entre octubre y diciembre de 2012.
Limitaciones al alcance	No fue posible verificar con exactitud el cumplimiento del límite establecido en el artículo 22 de la Ley 3.395, 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 variaciones 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. A la fecha de finalización de las tareas de campo, no se había tenido acceso a 17 actos administrativos (13% de la muestra), lo que impidió extrapolar los resultados del análisis de legalidad al universo de modificaciones presupuestarias.
Observaciones principales	✓ El 40% 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 72% 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 redundo 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 3.395 de la LCABA, y el consecuente Crédito Vigente 2010, surgen debilidades en el proceso de modificación presupuestaria, principalmente referidas a la falta de publicación de la modificación presupuestaria en el Boletín Oficial (el 40% de las modificaciones para el ejercicio bajo análisis no fueron publicadas); a excesos en los plazos previstos para la mencionada publicación (el 72% de los actos administrativos modificatorios publicados excedieron los plazos); a la ausencia de motivación suficiente en los actos; 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 2010"
Proyecto N° 6.11.03**

DESTINATARIO

**Señora
Presidente de la Legislatura
de la 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 2010, cuyos montos se presentan en el siguiente cuadro:

CONCEPTO	CRÉDITO ORIGINAL	MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS	CRÉDITO VIGENTE
	(cifras expresadas en pesos)		
Ingresos Corrientes	16.734.733.596	2.273.307.266	19.008.040.862
Ingresos de Capital	842.670.000	51.670.097	894.340.097
Total de Ingresos	17.577.403.596	2.324.977.363	19.902.380.959
Gastos Corrientes	15.179.801.491	1.924.466.042	17.104.267.533
Gastos de Capital	2.859.586.383	1.163.163.423	4.022.749.806
Total de Gastos	18.039.387.874	3.087.629.465	21.127.017.339
Déficit	-461.984.278	-762.652.102	-1.224.636.380

¹ En adelante AGCBA

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

Fuentes Financieras	1.936.960.778	922.152.102	2.859.112.880
Aplicaciones Financieras	1.474.976.500	159.500.000	1.634.476.500
Diferencia	0	0	0

Fuente: Cuenta de Inversión 2010.

2. OBJETIVO

Emitir opinión acerca del Crédito Vigente expuesto en la Cuenta de Inversión del ejercicio 2010.

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:

- f. Recopilación y análisis de la normativa aplicable
- g. Verificación de los datos expuestos en la base de transacciones del ejercicio y la Cuenta de Inversión 2010
- h. Cálculos aritméticos y pruebas globales
- i. Consultas a páginas web del Gobierno de la CABA
- j. 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	42	7.845.248.953	4.598.119.488	3.247.129.465
Muestra aleatoria	89	83.281.459	83.281.459	0
Total Muestra	131	7.928.530.412	4.681.400.947	3.247.129.465
Total Modificaciones	1.322	13.062.015.117	9.814.885.652	3.247.129.465
Incidencia	10%	61%	48%	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	42	7.845.248.953	4.598.119.488	3.247.129.465
Muestra aleatoria	296	1.357.983.393	1.357.983.393	0
Total Muestra	338	9.203.232.346	5.956.102.881	3.247.129.465
Total Modificaciones	1.322	13.062.015.117	9.814.885.652	3.247.129.465
Incidencia	26%	70%	61%	100%

Las tareas de campo se desarrollaron entre los meses de octubre y diciembre de 2012.

4. LIMITACIONES AL ALCANCE

No fue posible verificar con exactitud el cumplimiento del límite establecido en el artículo 22 de la Ley 3.395, 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 variaciones 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.

A la fecha de finalización de las tareas de campo, no se había tenido acceso a 17 actos administrativos (13% de la muestra), lo que impidió extrapolar los resultados del análisis de legalidad al universo de modificaciones presupuestarias.

5. ACLARACIONES PREVIAS

A. Conceptos Generales

Se denomina Crédito Original 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

² Ley N° 70, art. 53.

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 original 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 3.395, en su artículo 22.
- 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”.

Finalmente, la Ley 3.395 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.

³ Ley N° 70, art. 54 y Ley N° 3.395, art. 13.

⁴ Ley N° 70, art. 63.

⁵ Ley N° 3.395, art. 15.

⁶ Ley N° 3.395, art. 22

- 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 Original del Presupuesto 2009

B.1. Generalidades

El Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos del Gobierno de la CABA para el año 2010 fue sancionado mediante la ley N° 3.395 del 7 de diciembre de 2009.

La Legislatura modificó el Presupuesto en dos ocasiones durante el ejercicio 2010. La primera de ellas, mediante la Ley N° 3.464 del 10 de junio de 2010. En esa oportunidad, se incrementó el presupuesto en \$1.144.890.625 (un 6% del crédito original para el presupuesto de gastos). El incremento en el cálculo de recursos se produjo en un 97% en los Ingresos Tributarios, y fue destinado en un 99,6% a remuneraciones de organismos descentralizados y Obligaciones a Cargo del Tesoro.

La segunda modificación se realizó mediante la Ley N 3.591, sancionada el 7 de julio de 2010. Implicó un incremento del presupuesto de \$980.522.346 (5% del crédito original). En este caso, la participación de los Ingresos Tributarios en este incremento representó el 99,7% del total. Estos recursos tuvieron como destino, según la clasificación por objeto del gasto, el siguiente:

Objeto del gasto	Monto (\$)	Porcentaje
Bienes de Consumo y Servicios (Incisos 2 y 3)	608.820.000	62%
Bienes de Uso (Inciso 4)	223.030.000	23%
Transferencias (Inciso 5)	79.000.000	8%
Activos Financieros (Inciso 6)	70.122.346	7%
Remuneraciones (Inciso 1)	-450.000	0%
Total	980.522.346	100%

Fuente: Ley 3.591 – Planilla N° 2 Anexa al Art. 1°

⁷ Ley N° 3.395, art. 22

⁸ Ley N° 3.395, art. 25

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

Por otra parte, las principales Jurisdicciones a las que se destinaron estos recursos fueron los Ministerios de Ambiente y Espacio Público (\$345.000.000 – 35%), de Salud (\$257.000.000 – 26%) y de Educación (94.500.000 – 10%).

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

Durante el ejercicio, se dictaron 40 Resoluciones que implicaron incremento del presupuesto total por un total de \$1.121.716.494, lo que representa un 6% del crédito original.

Se muestra a continuación un cuadro con los actos administrativos que incrementaron el presupuesto de gastos sancionado por la Ley 3.395:

Nº Item	Nº Norma Aprob	Positivo	Negativo	Neto
1	2422-MHGC-10	506.658.454	104.140.195	402.518.259
2	3014-MHGC-10	331.566.443	145.424.604	186.141.839
3	272-MHGC-10	129.402.476	29.402.476	100.000.000
4	2572-MHGC-10	132.621.846	48.911.949	83.709.897
5	2276-MHGC-10	81.817.668	23.962.906	57.854.762
6	2917-MHGC-10	171.379.074	113.964.388	57.414.686
7	3073-MHGC-10	205.668.008	149.350.984	56.317.024
8	3151-MHGC-10	2.105.831.998	2.065.593.683	40.238.315
9	2792-MHGC-10	161.284.087	140.881.907	20.402.180
10	3114-MHGC-10	123.381.348	106.180.075	17.201.273
11	2714-MHGC-10	242.143.511	229.588.417	12.555.094
12	1573-MHGC-10	14.005.314	2.552.664	11.452.650
13	2623-MHGC-10	21.875.574	10.984.191	10.891.383
14	1759-MHGC-10	29.771.652	22.239.150	7.532.502
15	1294-MHGC-10	44.416.319	37.908.538	6.507.781
16	2635-MHGC-10	11.289.242	4.901.867	6.387.375
17	1523-MHGC-10	12.506.158	6.186.334	6.319.824
18	3037-MHGC-10	73.817.928	67.648.825	6.169.103
19	3136-MHGC-10	43.774.983	39.260.305	4.514.678
20	2158-MHGC-10	103.743.602	99.719.888	4.023.714
21	1980-MHGC-10	3.081.650	9.649	3.072.001
22	2665-MHGC-10	7.709.729	5.195.146	2.514.583
23	1677-MHGC-10	51.346.521	48.865.116	2.481.405
24	1069-MHGC-10	31.169.739	28.798.584	2.371.155
25	1377-MHGC-10	33.460.691	31.231.343	2.229.348
26	2862-MHGC-10	42.283.751	40.368.659	1.915.092
27	1837-MHGC-10	13.873.802	12.295.661	1.578.141
28	1843-MHGC-10	426.936.604	425.586.604	1.350.000
29	1483-MHGC-10	8.711.634	7.511.634	1.200.000
30	2109-MHGC-10	8.923.645	7.923.645	1.000.000
31	2975-MHGC-10	38.935.652	38.100.675	834.977
32	579-MHGC-10	70.310.193	69.669.866	640.327
33	2025-MHGC-10	118.358.765	117.738.765	620.000
34	2958-MHGC-10	23.838.881	23.231.171	607.710

Corrientes 640, Piso 6º - Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Tel. 4321-3700 / 4323-3388/6967/1796 – Fax 4325-5047

12

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

35	2846-MHGC-10	78.851.320	78.431.320	420.000
36	2523-MHGC-10	100.550.019	100.158.494	391.525
37	772-MHGC-10	11.796.262	11.637.422	158.840
38	1139-MHGC-10	38.792.326	38.643.276	149.050
39	412-MHGC-10	46.241.396	46.211.396	30.000
40	2385-MHGC-10	12.257.717	12.257.716	1
Totales		5.714.385.982	4.592.669.488	1.121.716.494

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 2010.

El resto de los actos administrativos que modificaron el Presupuesto, 1.280 actos, correspondieron a compensaciones entre partidas por un total de \$5.216.766.164.

En síntesis, el Presupuesto original se modificó en 1.322 ocasiones a lo largo del año 2010, involucrando movimientos en 107.887 partidas presupuestarias, a razón de 82 partidas por modificación. En términos monetarios, se compensaron partidas por un total de \$9.814.885.652 que, adicionados a los \$3.247.129.465 de incrementos, totalizan \$13.062.015.117, cifra que equivale al 67% del presupuesto total de sanción.

Es de destacar que durante el mes de diciembre se dictaron 174 actos administrativos modificatorios del presupuesto, que incluyeron compensaciones por \$3.770.196.936 e incrementos por \$310.582.232 que, sumados, representan el 31% del monto total de las modificaciones introducidas durante el ejercicio.

A su vez, de estas modificaciones, compensaciones por \$3.201.441.680 e incrementos por \$44.752.993 (25% del monto total de las modificaciones), correspondieron a 48 actos administrativos dictados en los últimos cinco días del año 2010 (27 al 31 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	8.829.330.000	49%	9.948.196.355	47%	1.118.866.355	13%
2	Bienes De Consumo	580.064.864	3%	640.570.036	3%	60.505.172	10%
3	Servicios No Personales	3.251.546.802	18%	3.884.044.601	18%	632.497.799	19%
4	Bienes De Uso	2.409.196.513	13%	2.762.185.731	13%	352.989.218	15%

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

5	Transferencias	2.391.624.955	13%	2.889.628.069	14%	498.003.114	21%
6	Activos Financieros	114.090.000	1%	530.245.788	3%	416.155.788	365%
7	Servicio de la Deuda Y Disminución de Otros Pasivos	463.534.740	3%	472.146.759	2%	8.612.019	2%
Totales:		18.039.387.874		21.127.017.339		3.087.629.465	17%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuenta de Inversión 2010

Puede observarse que las modificaciones a nivel de Inciso no resultaron en variaciones significativas de sus respectivas participaciones porcentuales, ya que los incrementos relativos de los principales incisos estuvieron en un orden similar al incremento del presupuesto total.

Excepcionalmente, si bien su participación en el presupuesto total no resulta significativa, resalta el incremento de los Activos Financieros, los que cuadruplicaron su participación en el presupuesto total, pasando del 0,63% al 2,51%.

B. 3. Modificaciones por Finalidad y Función

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

<i>Finalidad Función</i>	<i>Descripción</i>	<i>Sanción</i>	<i>% part</i>	<i>Vigente</i>	<i>% part</i>	<i>Modif</i>	<i>% modif</i>
11	Legislativa	283.187.076	2%	316.541.551	1%	33.354.475	12%
12	Judicial	750.173.139	4%	775.250.527	4%	25.077.388	3%
13	Dirección Ejecutiva	547.890.253	3%	758.312.474	4%	210.422.221	38%
16	Administración Fiscal	514.658.756	3%	611.718.667	3%	97.059.911	19%
17	Control de la Gestión	190.957.312	1%	217.109.918	1%	26.152.606	14%
22	Seguridad Interior	749.656.390	4%	805.437.098	4%	55.780.708	7%
31	Salud	3.994.401.619	22%	4.483.103.365	21%	488.701.746	12%
32	Promoción y Acción Social	1.443.401.044	8%	1.491.248.950	7%	47.847.906	3%
34	Educación	5.011.337.228	28%	5.668.183.192	27%	656.845.964	13%
35	Cultura	619.028.801	3%	780.968.559	4%	161.939.758	26%
36	Trabajo	70.585.727	0%	81.615.370	0%	11.029.643	16%
37	Vivienda	475.488.393	3%	591.831.473	3%	116.343.080	24%
38	Agua Potable y Alcantarillado	467.749.983	3%	514.215.091	2%	46.465.108	10%
43	Transporte	255.721.590	1%	531.671.235	3%	275.949.645	108%
44	Ecología	455.543.297	3%	607.490.642	3%	151.947.345	33%
45	Turismo	15.009.560	0%	19.059.355	0%	4.049.795	27%
46	Industria y Comercio	46.964.686	0%	64.704.714	0%	17.740.028	38%
48	Seguros y Finanzas	917.324	0%	1.378.139	0%	460.815	50%
49	Servicios Urbanos	1.683.180.956	9%	2.335.030.260	11%	651.849.304	39%
51	Deuda Pública – Intereses y Gastos	463.534.740	3%	472.146.759	2%	8.612.019	2%
TOTALES:		18.039.387.874		21.127.017.339		3.087.629.465	17%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuenta de Inversión 2010

Surge del cuadro precedente que todas las funciones vieron incrementado su presupuesto a raíz de las modificaciones introducidas al crédito de sanción.

Puede observarse que la finalidad Servicios Económicos (finalidad 4) fue la que registró el mayor nivel de incremento, y que todas sus funciones se modificaron por encima del 25%. En particular, Servicios Urbanos y Transporte tuvieron los mayores incrementos absolutos en este rubro.

En el caso de la finalidad Servicios Sociales (finalidad 3) sus funciones se incrementaron, en conjunto, un 12,5% (levemente por debajo del 17% general), influenciados por Salud y Educación, que registraron incrementos del 12% y 13%, respectivamente, disminuyendo en un punto porcentual, cada una, su participación en el presupuesto total.

El resto de las funciones tuvieron incrementos del 2% al 38%, no resultando significativas en el presupuesto total.

C. Evolución del Crédito Vigente de los años 2009-2010

C. 1. Evolución por Objeto del Gasto

Se muestra a continuación la evolución del Crédito Vigente de 2009 a 2010 por objeto del gasto:

Inciso	Concepto	Crédito Vigente 2010	% part	Crédito Vigente 2009	% part	Diferencia 2010-2009 en \$	Dif %
1	Gastos en Personal	9.948.196.355	47%	8.192.054.342	49%	1.756.142.013	21%
2	Bienes de Consumo	640.570.036	3%	505.271.209	3%	135.298.827	27%
3	Servicios no Personales	3.884.044.601	18%	2.879.561.400	17%	1.004.483.201	35%
4	Bienes de Uso	2.762.185.731	13%	2.213.611.302	13%	548.574.429	25%
5	Transferencias	2.889.628.069	14%	2.459.902.280	15%	429.725.789	17%
6	Activos Financieros	530.245.788	3%	376.718.837	2%	153.526.951	41%
7	Servicio de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos	472.146.759	2%	255.040.167	2%	217.106.592	85%
	Totales	21.127.017.339		16.882.159.537		4.244.857.802	25%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuentas de Inversión 2010 y 2009

Puede observarse que de los Incisos con mayor participación en el presupuesto total, sólo el 3 registró un incremento por encima del general, aumentando su participación en un punto porcentual. Por su parte, los Incisos 1 y 5 crecieron menos que el presupuesto total, disminuyendo su participación en dos y un punto respectivamente. El Inciso 4 creció a la par del crecimiento general de los créditos totales.

Finalmente, los incisos de menor participación en el total se incrementaron por encima del nivel general, especialmente los Servicios de la Deuda y Disminución de Otros Pasivos, que se incrementaron en un 85%.

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

C. 2. Evolución por Finalidad y Función

Se muestra a continuación la evolución del Crédito Vigente de 2009 a 2010 por finalidad y función:

Finalidad Función	Descripción	Vigente 2010	% part	Vigente 2009	% part	Variación	% Var
11	Legislativa	316.541.551	1%	279.996.398	2%	36.545.153	13%
12	Judicial	775.250.527	4%	579.093.848	3%	196.156.679	34%
13	Dirección Ejecutiva	758.312.474	4%	568.400.127	3%	189.912.347	33%
16	Administración Fiscal	611.718.667	3%	486.504.833	3%	125.213.834	26%
17	Control de la Gestión	217.109.918	1%	164.268.581	1%	52.841.337	32%
22	Seguridad Interior	805.437.098	4%	627.039.354	4%	178.397.744	28%
31	Salud	4.483.103.365	21%	3.866.112.166	23%	616.991.199	16%
32	Promoción y Acción Social	1.491.248.950	7%	1.214.263.867	7%	276.985.083	23%
34	Educación	5.668.183.192	27%	4.485.562.393	27%	1.182.620.799	26%
35	Cultura	780.968.559	4%	679.805.563	4%	101.162.996	15%
36	Trabajo	81.615.370	0%	37.544.592	0%	44.070.778	117%
37	Vivienda	591.831.473	3%	457.348.055	3%	134.483.418	29%
38	Agua Potable y Alcantarillado	514.215.091	2%	348.174.402	2%	166.040.689	48%
43	Transporte	531.671.235	3%	433.508.752	3%	98.162.483	23%
44	Ecología	607.490.642	3%	387.667.647	2%	219.822.995	57%
45	Turismo	19.059.355	0%	17.605.862	0%	1.453.493	8%
46	Industria y Comercio	64.704.714	0%	76.904.071	0%	-12.199.357	-16%
48	Seguros y Finanzas	1.378.139	0%	804.475	0%	573.664	71%
49	Servicios Urbanos	2.335.030.260	11%	1.916.514.384	11%	418.515.876	22%
51	Deuda Pública – Intereses y Gastos	472.146.759	2%	255.040.167	2%	217.106.592	85%
TOTALES:		21.127.017.339		16.882.159.537		4.244.857.802	25%

Fuente: Elaboración propia con datos extraídos de la Cuentas de Inversión 2010 y 2009

Puede observarse que las funciones que se incrementaron por encima del doble del nivel general de incremento (25% respecto de 2009) fueron Trabajo (su crédito creció un 117%), Deuda Pública – Intereses y Gastos (85%), Seguros y Finanzas (71%), y Ecología (57%). Por otra parte, sólo Industria y Comercio (que disminuyó su crédito un 16% respecto de 2009) y Turismo (aumentó un 8%) se ubican sensiblemente por debajo del incremento general.

Respecto de las funciones con mayor incidencia en el presupuesto total, Salud registró un incremento del 16%, levemente por debajo del general, lo que disminuyó su participación en el total en dos puntos porcentuales, pasando de representar el 23% en 2009, al 21% en 2010. Educación, por su parte, aumentó su crédito en similar medida que el nivel general, manteniendo su participación del 27% en el total. Situación semejante presenta la función Servicios Urbanos que, tanto en 2009 como en 2010, representó el 11% del presupuesto total.

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 2010, se detectó en un 40% 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.

Esta omisión se pudo constatar en el 33% de las Resoluciones (87 de 267 analizadas) y en el 70% de las Disposiciones (48 de 69 analizadas).

Por otra parte, el 21% de los actos no publicados y obtenidos (5 de 24) no contemplaban su publicación en el propio cuerpo resolutorio.

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 26 días luego de vencido el plazo para la publicación¹⁰. El 72,41% de los actos publicados analizados (147 de 203) presenta exceso en el plazo. A su vez, el 5,42% (11 de 203) fueron publicados con más de 100 días de exceso, llegando a extremos de 653, 656 y 977 días de diferencia entre la fecha de sanción y la de su publicación.

Cabe aclarar que si se exceptúan estos últimos tres actos del análisis, el promedio de exceso en los plazos disminuye a 15 días.

6.3. *Ausencia de instructivo para el control del cumplimiento del límite fijado por el artículo 22 de la Ley 3.395, y de 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 22, 25 y 26 de la Ley.

Por otra parte, del mencionado control sólo se deja constancia de su realización al cierre del ejercicio, hecho que lo convertiría, de ser la única instancia de control, en extemporáneo a los efectos de tomar eventuales medidas preventivas o correctivas.

⁹ Según Alcance – Selección de muestras, punto b.

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).

6.4. Ausencia de motivación suficiente en los actos administrativos 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 41% de los casos analizados (46 de 112 actos).

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.

6.5. Falta de homogeneidad en el SIGAF, en los datos identificatorios de los actos administrativos, lo que denota falencia de los controles internos del 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:
 - o Datos identificatorios separados por barras (habitualmente aparecen con guiones).
 - o Datos identificatorios sin separación entre número, sigla y año.
 - o El formato de año no responde al utilizado generalmente (para el ejercicio analizado, “10”).
- 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.

6.6. 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.

6.7. 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.

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. 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.

7.4. Velar por que los actos administrativos que modifican el presupuesto contengan una explicación suficiente de la necesidad de la modificación realizada.

7.5. 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.

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

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

8. CONCLUSION

Del análisis practicado sobre las modificaciones que afectaron al presupuesto sancionado por la Ley 3.395 de la LCABA, y el consecuente Crédito Vigente 2010, surgen debilidades en el proceso de modificación presupuestaria, principalmente referidas a la falta de publicación de la modificación presupuestaria en el Boletín Oficial (el 40% de las modificaciones para el ejercicio bajo análisis no fueron publicadas); a excesos en los plazos previstos para la mencionada publicación (el 72% de los actos administrativos modificatorios publicados excedieron los plazos); a la ausencia de motivación suficiente en los actos; 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.

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

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 al 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 1000	19-05-99 B.O.C.B.A. Nº 704	Reglamentario Ley Nº 70.
4	Ley Nº 325	28-12-1999 B.O.C.B.A. Nº 884	Se aprueban las normas de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.
5	Decreto Nº 1510	22-10-1997 B.O.C.B.A. Nº 310	Ley de Procedimientos Administrativos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
6	Decreto Nº 2008	14-11-2003 B.O.C.B.A. Nº 1818	Aprueba el Reglamento para el inicio, ordenamiento, registro y circulación de expedientes y actuaciones administrativas.
7	Ley Nº 801	2-07-02 B.O.C.B.A. Nº 1497	Se modifica el art. 63 de la Ley Nº 70.
8	Decreto Nº 818	29-07-02 B.O.C.B.A. Nº 1497	Promulga la Ley Nº 801.

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

9	Ley Nacional N° 26097	10-05-06 B.O. del 9-06-06	Se aprueba la Convención de la Naciones Unidas contra la corrupción, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América el 31-10-03.
Normativa Presupuestaria			
11	Ley N° 3395	7-12-09 B.O.C.B.A. N° 3333	Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires-Ejercicio 2010.
12	Decreto N° 1169	30-12-09 B.O.C.B.A. N° 3333	Promulga Ley N° 3395.
13	Ley N° 3464	10-06-10 B.O.C.B.A. N° 3454	Modifica Ley N° 3395.
14	Decreto N° 526	30-06-10 B.O.C.B.A. N° 3454	Promulga Ley N° 3464.
15	Ley N° 3591	7-10-10 B.O.C.B.A. N° 3522	Modificación Presupuesto 2010.
16	Decreto N° 784	8-10-10 B.O.C.B.A. N° 3522	Promulga Ley N° 3591.
17	Decreto N° 98	20-01-10 B.O.C.B.A. N° 3352	Se adecuan planillas a la Ley N° 3395.
18	Decreto N° 92	18-1-10 B.O.C.B.A. N° 3349	Aprueba Normas Anuales de Ejecución y aplicación del Presupuesto General de la Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

19	Decreto N° 98	20-01-10 B.O.C.B.A. N° 3352	Se adecuan planillas a la Ley 3395. Presupuesto ejercicio 2010-Modificación-Distribución de Créditos. Plan Plurianual de Inversiones Públicas 2010-2012. Clasificación de Recursos y Gastos. Publicación en la página web. Actualización. Texto ordenado. Clasificador. Fondo Fiduciario. Tribunal Superior de Justicia. Distributivo.
20	Ley N° 26.124	02-08-06 B.O. del 08-08-06	Modifica el art. 37 de la Ley N° 24.156 de la Administración Financiera de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
21	Decreto N° 1.014	07-08-06 B.O. del 08-08-06	Promulga la Ley N° 26.124.
22	Disposición N° 31-DGC-03	9-01-03 B.O.C.B.A. N° 1644	Aprueba el marco conceptual de las normas contables para todo el ámbito del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Ejecución Presupuestaria. Estados Contables. Contabilidad.
23	Decreto N° 469	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.
24	Decreto N° 343-09	21-04-09 B.O.C.B.A. N° 3162	Jurisdicciones que por norma constitucional administran su presupuesto.
25	Decreto N° 2128-GCBA-94	21-10-94 No publicado	Se adoptan Clasificaciones Presupuestarias de Recursos y Gastos que rigen en el ámbito de la CABA.
26	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 Gral. de la Oficina de Gestión Pública y Presupuesto.
27	Resolución N° 1107-MHGC-10	9-4-10 B.O.C.B.A N° 3406	Se adecua la clasificación por objeto del gasto aprobada por la Resolución N° 1280 MHGC-09 Imputación Presupuestaria. Clasificación Presupuestaria de Recursos y gastos.

“2013 – Año del 30 Aniversario de la Vuelta a la Democracia”

28	Resolución N° 2573-MHGC-10	24-09-10 B.O.C.B.A N° 3641	Incorpora concepto a la clasificación del gasto por fuente de financiamiento-Recursos afectados Ley N° 3528. Recursos afectados originados en las devoluciones y afectaciones resultantes de la aplicación Ley N° 3528. Clasificación de Recursos y Gastos. Presupuestos.
29	Disposición N° 243-DGCG-10	10-12-10 B.O.C.B.A N° 3564	Art. 3 se deja sin efecto la Disposición A 388 DGC-09. Requisitos para el cierre de cuentas correspondiente al ejercicio de cada año.
Otra Normativa			
30	Ley N° 1903	6-12-05 B.O.C.B.A N° 2366	Ley Orgánica del Ministerio Público.
31	Ley N° 2739	5-6-08 B.O.C.B.A N° 2970	Publicación del Boletín Oficial en el Sitio Web del Gobierno de la C.A.B.A.