

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.

OBSTÁCULOS PARA LA UTILIZACIÓN DE LA HERRAMIENTA PRESUPUESTARIA COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS¹

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de su función institucional de monitoreo y control de la política pública local destinada al cumplimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y personas afectadas en su salud mental, la Asesoría General Tutelar lleva adelante un trabajo de relevamiento y evaluación de diversas políticas públicas implementadas por el Gobierno de la Ciudad.

Ya hemos señalado en informes y publicaciones anteriores² la importancia y centralidad del presupuesto público como instrumento de monitoreo del accionar del Estado, al tiempo que alertamos sobre diversas falencias relativas a la presentación de la información que dificultan y, en determinados casos, obstaculizan su adecuada utilización.

En esta línea, el presente Documento se propone específicamente exponer y sistematizar el conjunto de deficiencias identificadas (bajo grado de desagregación, cambios permanentes en las nomenclaturas de actividades y programas, falta de metas físicas, entre otras) y las consecuencias negativas que estas acarrearán para la utilización del presupuesto público como herramienta de evaluación del grado de avance o retroceso en la satisfacción de los derechos humanos.

Considerando que resulta necesario discutir y revisar en profundidad la forma en que se diseña y presenta la información presupuestaria, y convencidos de que el acceso a la información pública veraz, completa y desagregada es un requisito imprescindible para evaluar las políticas de gobierno, desarrollamos y difundimos el presente material que esperamos que resulte de utilidad.

¹ El presente documento fue elaborado por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el mes de noviembre de 2010.

² AGT, *Las políticas de Infancia y de Salud Mental, Un análisis en la Ciudad de Buenos Aires desde la perspectiva de derechos*, Eudeba, 2010.

II. LA VINCULACIÓN ENTRE LOS PRINCIPIOS DE DERECHOS HUMANOS Y EL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

La normativa vigente en la Ciudad de Buenos Aires establece una serie de estándares mínimos y parámetros de evaluación de la política pública. Dos de los principios centrales son:

- obligación del Estado de dar *cumplimiento progresivo* de los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello debe utilizar el máximo de los recursos que estén a su disposición, no retroceder en la satisfacción del derecho y garantizar una cobertura mínima de cada uno de los derechos básicos.
- obligación inmediata de *no discriminación y de protección prioritaria a los grupos desaventajados*.

Una de las formas de comprobar si efectivamente los estados están cumpliendo con dichas obligaciones es a través del análisis de las asignaciones presupuestarias y la ejecución del gasto de determinados programas y políticas públicas. Los siguientes ejemplos nos dejan ver cómo el análisis del presupuesto permite avanzar en tal sentido.

En primer lugar, comprobar si en un período determinado tuvo lugar un *incremento en términos reales* (es decir, en valores monetarios constantes) de los recursos presupuestarios destinados a determinada política (educativa, de salud, etc.) permite contribuir a evaluar el grado de progresividad alcanzado en la satisfacción de algún derecho. En sentido inverso, una *disminución* de las partidas presupuestarias aplicada a una determinada política puede entenderse como un retroceso o desatención de alguno de los derechos que se desea proteger.

Una línea complementaria de análisis, es monitorear el grado de *ejecución* de los recursos presupuestarios asignados. Un nivel de gasto menor al asignado originalmente constituye un indicio de que la administración no cumple con la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles.

Finalmente, también se puede *comparar los montos asignados y el gasto en una política determinada entre zonas geográficas que presentan niveles socioeconómicos diferentes*. De esta forma, evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación y comprobar si las zonas socioeconómicas más desaventajadas son sujetos de atención preferente.

El objetivo de estos procedimientos –que no son los únicos- es vincular el análisis del presupuesto público con el respeto a los derechos que están en la mira.

Sin embargo, para que este vínculo sea robusto, es decir, para que el presupuesto sea una herramienta potente en la evaluación de la realidad social, es preciso que se garantice una serie de precondiciones respecto de la forma en que se presenta la información presupuestaria.

El correcto análisis presupuestario requiere necesariamente complementarse con otro tipo de información que permita vincular las asignaciones y ejecuciones financieras con información cualitativa sobre los objetivos de las políticas públicas, e información cuantitativa que contemple indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, insumos requeridos, etc. De lo contrario, en el análisis pueden emerger algunas situaciones que obstaculicen o dificulten el trabajo. Algunos ejemplos dejan de manifiesto lo antedicho:

Puede suceder que se compruebe una disminución progresiva de los montos asignados para una política pública determinada, pero que, sin embargo, el acceso a dicho derecho esté siendo cada vez mejor satisfecho. Esto podría ocurrir debido a mejoras en la “eficiencia” en el uso de las partidas. Por ejemplo, un determinado nivel de atención del derecho a una alimentación básica podría satisfacerse con menores recursos en caso de lograrse un abaratamiento de los insumos requeridos.

Claro que también podría suceder lo contrario. Un incremento de los recursos aplicados a programa específico, no significan necesariamente una ampliación efectiva de un determinado derecho. Así, un incremento en las partidas de un programa de transferencia de ingresos a determinado grupo vulnerable, puede originarse en la sobreexpansión de la burocracia encargada de la gestión.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la débil disponibilidad de información complementaria al presupuesto (tanto respecto de los objetivos de las políticas como de la información cuantitativa relativa a indicadores de necesidades, metas físicas proyectadas, etc) constituye una seria limitación al momento de evaluar el instrumento presupuestario, los rendimientos de las políticas públicas y la vinculación con el cumplimiento de los derechos.

III. LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La información básica con que se cuenta para analizar el Proyecto de Presupuesto que se envía a la Legislatura y la posterior ejecución del sancionado es la siguiente:

- El Plan de Gobierno y el mensaje de elevación del presupuesto
- La ley de presupuesto y sus planillas anexas
- El Plan Plurianual de Inversiones
- El Presupuesto Jurisdiccional (por programas)
- El decreto de distribución de créditos
- Los informes trimestrales de ejecución de la Contaduría a la Legislatura de la Ciudad
- La Cuenta de Inversión
- La información provista por las jurisdicciones sobre la ejecución física de los programas
- La información de la Dirección General de Estadística

Este listado es la información disponible que tiene la ciudadanía en general para analizar los presupuestos. Ahora bien, el trabajo realizado ha permitido comprobar una serie de falencias en el contenido de la información, las cuales se resumen a continuación.

III.1 El Proyecto de Ley de Presupuesto

La información disponible al momento de discutir el presupuesto presenta limitaciones, fundamentalmente, respecto de tres aspectos relacionados entre sí: [a] su bajo grado de desagregación, [b] modificaciones, año a año, en materia de su definición programática, y [c] la falta de información sobre las metas físicas.

[a] Bajo grado de desagregación de la información

Solamente se presenta información desagregada sobre las asignaciones a nivel de programas, de forma tal que no es posible identificar el monto de las partidas de dinero que se disponen a la actividad y tampoco su distribución geográfica.

El siguiente cuadro permite ver los diferentes niveles de desagregación, en este caso tomando como referencia el Programa Ticket Social:

Jurisdicción	Unidad Ejecutora	Programa	Subprograma	Actividad	Descripción
20	481	41		4	Ministerio de Desarrollo Social Dirección General de Ciudadanía Porteña Ciudadanía Porteña Con Todo derecho Plan de Seguridad Alimentaria (Ticket Social)

En consecuencia, como el nivel de desagregación con el que se presenta la información llega sólo hasta programas, resultaría imposible analizar la evolución del gasto específico para una actividad, por ejemplo, el Programa Ticket Social. Este problema se reproduce con frecuencia, dado que los programas relevantes son definidos como “actividad” dentro de un Programa presupuestario.

Por otro lado, tampoco es posible observar la desagregación del gasto por zona geográfica. Dicha información permitiría comparar el gasto educativo en distintos Distritos Escolares. Este tipo de análisis es especialmente relevante para evaluar el grado de cumplimiento del principio de no discriminación.

Cabe señalar que el Artículo 54º de la Ley 70 exime al Poder Ejecutivo de presentar dicho nivel de desagregación al establecer que:

“Una vez aprobada la Ley de Presupuesto General, el Poder Ejecutivo decreta la Distribución Administrativa del Presupuesto de Gastos y remite esta información a la Legislatura. La Distribución Administrativa consiste en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General.”

Sin embargo, al momento de la discusión legislativa del proyecto de presupuesto la información desagregada está disponible y podría por lo tanto formar parte del análisis previo a la aprobación.

[b] Modificaciones de las definiciones programáticas

Una segunda dificultad la constituyen las modificaciones que, año a año, sufren los presupuestos en materia de su definición programática, lo que impide evaluar la evolución temporal (por ejemplo para analizar el cumplimiento del estado de la obligación de no retroceder en la satisfacción del derecho) en la atención de determinadas necesidades.

La siguiente es una lista de los principales problemas identificados respecto de las modificaciones en la forma de diseñar los presupuestos:

- Programas que pasan a ser de un año a otro Actividades y a la inversa.
- Programas y/o Actividades que al año siguiente se encuentran agrupadas en un Programa más grande.
- Dispersión de Actividades de un Programa en varios Programas.
- Modificaciones en la denominación de los Programas y/o Actividades.
- Cambios en la Unidad Ejecutora y/o Jurisdicción a cargo del Programa o la Actividad

Estas frecuentes modificaciones impiden realizar un seguimiento año a año de las asignaciones de fondos a determinadas políticas de interés y saber si se le están dedicando mayores o menores cantidades de fondos.

Por ejemplo, si se quiere analizar cómo fue variando año a año la asignación presupuestaria para el programa de Paradores Nocturnos, porque es uno de los indicadores del cumplimiento del derecho a la vivienda, puede suceder que el análisis se vea interrumpido u obstaculizado porque el programa cambió de nombre y no se lo puede identificar, o que en un año puntual pase a ser una actividad dentro de un programa más grande, o bien que ahora no se encuentre bajo la órbita de un determinado ministerio.

[c] *Falta de información sobre metas físicas*

Una tercera dificultad, vinculada con las anteriores es la falta de información sobre las metas físicas, es decir sobre el objeto concreto de la prestación: cantidad de personas o familias atendidas, cantidad de raciones de comida otorgadas, etc.

Estos datos permiten indagar una dimensión adicional a la que brindan las cifras de asignación presupuestara. Son datos centrales para evaluar los derechos mencionados. Sin esta información, la evaluación sobre el avance o retroceso de determinados derechos puede resultar distorsionada.

Sucede que de acuerdo lo establece la ley marco de presupuesto, las metas físicas se presentan sólo para Programas presupuestarios y, a veces, para Subprogramas, pero no se establecen para Actividades.

El Programa Ciudadanía Porteña es uno de los casos en los cuales no se puede acceder a información, a partir del año 2008 inclusive, de sus metas físicas. Si se deseara analizar la evolución del gasto para este programa y el avance en la cantidad de hogares atendidos, a partir del año 2008 no se dispondría de la información necesaria. Además, se señalan las metas físicas en términos anuales para algunos de los Programas y Subprogramas, pero no para la totalidad.

III.2. La ejecución del presupuesto

El mismo problema de desagregación de la información se observa en los Informes Trimestrales de ejecución del presupuesto, que es la herramienta con la que se cuenta para realizar el seguimiento de la ejecución financiera del presupuesto a lo largo del año. La información es presentada a nivel de programas, no se desagrega por actividad ni por ubicación geográfica.

Este nivel de desagregación responde a lo establecido en el Artículo 67° de la Ley 70:

“El Poder Ejecutivo informará a la Legislatura en forma trimestral y homogénea respecto de la ejecución presupuestaria, con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.”

Sin embargo, al igual que en el caso del proyecto de presupuesto, se cuenta con un nivel de desagregación mucho mayor que podría ser presentado y que contribuiría a la transparencia de la información y a un mejor análisis de la ejecución presupuestaria.

Asimismo, en el informe a la Legislatura tampoco se presenta información sobre el nivel de los pagos efectivamente realizados ni sobre las partidas que se encuentran restringidas, particularmente en etapas de crisis como las sufridas en los años 2008 y 2009.

Solamente la Cuenta de Inversión permite, a seis meses de vencido el año, conocer la ejecución presupuestaria financiera a nivel desagregado. Si bien esto permitiría realizar un análisis posterior de la ejecución de las políticas, no permite el seguimiento simultáneo de la ejecución presupuestaria lo que posibilitaría realizar correcciones sobre la marcha y tener presente los resultados del año al discutir el proyecto de presupuesto del año siguiente.

Es aquí donde se unen los procesos de seguimiento de la ejecución del presupuesto y la discusión del proyecto para el año siguiente. El proyecto de presupuesto debe ser presentado por el Poder ejecutivo a la Legislatura antes del 30 de septiembre del año anterior para el que rige (Artículo 50° de la Ley 70). Para estas fechas ya se conoce el Informe a la Legislatura del 2do. trimestre y se está en condiciones de presentar el del 3er. trimestre en muy pocos días. Si al momento de discutir el proyecto de presupuesto los legisladores contaran con el informe del tercer trimestre, y ambos con un nivel de desagregación mayor, la discusión sería mucho más rica y eficaz.

Respecto a la ejecución de las metas físicas, tampoco se dispone de información presupuestaria que permita realizar su seguimiento. Nuevamente, la única información con la que se cuenta para el seguimiento de las metas físicas es la que brinda la Cuenta de Inversión seis meses después de finalizado el año.

Se puede comprobar que no existen detalles de metas físicas para todos los programas, ni previsiones ni valores de ejecución. También se registran modificaciones en las metas físicas aún en caso de producirse cambios en el presupuesto vigente. Esto sugiere que existe una desconexión entre los requerimientos financieros y los logros o metas que se pretende alcanzar con el dinero asignado.

Una tercera cuestión resulta de la comparación de la ejecución física trimestral de algunos programas que brinda la Cuenta de Inversión con la información provista por las autoridades de los programas analizados y/o por la Dirección de Estadística. Las mismas presentan diferencias, a veces sustanciales, en su cuantificación.

IV. CONCLUSIONES

Puede afirmarse que algunos de los problemas encontrarían una rápida solución, solamente transparentando la información existente a cada momento.

Gran parte de la desagregación a que da lugar al decreto de distribución de créditos, se encuentra disponible para el proyecto de presupuesto al momento de presentarlo ante la Legislatura. El Artículo 54° de la Ley 70 no impide exponerla. De igual forma, la ejecución presupuestaria presentada en el Informe Trimestral a la Legislatura podría contar con un mayor nivel de desagregación por actividad, ubicación geográfica, etc. El ejecutivo cuenta con ella. Si bien el Artículo 67° de la Ley 70 obliga a presentar *“...una desagregación compatible con la presentación del proyecto de presupuesto”*, no impide que se brinde una desagregación mayor. Desde luego que, al igual que en el caso del Artículo 54°, el Artículo 67°, de ser necesario, también podría ser revisado.

Estos déficits podrían superarse con la implementación de lo ordenado por la Ley N° 2.394, aún incumplida, que en su Artículo 1° ordena:

“Impleméntese el funcionamiento del sistema informático denominado SIGAF o el que en el futuro lo reemplace, en la Comisión de Presupuesto, Hacienda, Administración Financiera y Política Tributaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.”

Otros problemas requieren una atención más pormenorizada. La referencia es a la definición de programas y actividades a lo largo del tiempo evitando las permanentes mutaciones, agrupamientos, separaciones, cambios de unidades ejecutoras y hasta jurisdicciones a cargo de los mismos que dificultan su seguimiento y evaluación.

No cabe duda de que quien gobierna tiene el derecho, y la obligación, de definir las políticas que deben llevarse adelante y las formas de implementarlas a través de su organización en programas, subprogramas y actividades. Sin embargo, también tiene la obligación de respetar parámetros específicos vinculados con el respeto y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es aquí necesario, y tal vez la única solución posible, alcanzar cierto grado de consenso entre los distintos espacios políticos y organizaciones para dar

estabilidad institucional a políticas y programas de interés general manteniendo su identidad programática.

Finalmente, en lo que refiere a la cuantificación física de las acciones de gobierno, es necesario dar un salto de calidad en el que deben estar comprometidos todos los actores: las jurisdicciones del Gobierno de la Ciudad que definen las metas físicas, fijan las asignaciones presupuestarias y producen la información complementaria, y las organizaciones públicas y actores sociales interesados en el conocimiento y evaluación de la eficacia del gasto público y de la acción de gobierno.

Deben cuantificarse las necesidades y las metas a alcanzar en función de los valores financieros asignados y establecerse una relación entre ejecución física y financiera. Asimismo, deben establecerse criterios uniformes para la definición de las variables y unidades de medida a utilizar.