

GUÍA DE ANÁLISIS PRESUPUESTARIO CON ENFOQUE DE DERECHOS PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES



GUÍA DE ANÁLISIS PRESUPUESTARIO CON ENFOQUE DE DERECHOS PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

EQUIPO DE TRABAJO

Martín Sigal (DIRECTOR)

Mariel Acosta

Dalile Antúnez

Luciana Bercovich

Verónica Gil Libarona

Juan M. Mamberti

Victoria Vaccaro

COMUNICACIÓN Y PRENSA

Laura Coelho (RESPONSABLE DE ÁREA)

Tamar Colodenco

Magdalena Abásolo

DISEÑO

Veronica Singer



→ Esta publicación se realizó gracias al apoyo de Tinker Foundation Inc.



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	09
---------------------	-----------

CONTENIDO Y ORGANIZACIÓN DE LA GUÍA	013
--	------------

CAPÍTULO 1

El derecho de acceder a información pública	015
---	------------

CAPÍTULO 2

El ciclo presupuestario de la Ciudad y sus instancias de participación ciudadana	025
--	------------

Etapa 1: Elaboración del proyecto de ley de presupuesto	030
Etapa 2: Discusión y sanción de la ley de presupuesto	032
Etapa 3: Ejecución del presupuesto	034
Etapa 4: Control de la ejecución del presupuesto	037

CAPÍTULO 3

Acercamiento a la información presupuestaria	043
--	------------

1. Proyecto de ley de presupuesto	046
2. Ley de presupuesto	047
3. Distribución de créditos	047
4. Ejecuciones trimestrales	048
5. Cuenta de inversión	050

CAPÍTULO 4

Pasos del análisis presupuestario 053

Paso 1: Identificar un caso posiblemente relacionado con la asignación presupuestaria	056
Paso 2: identificar las obligaciones estatales, en relación con el derecho	059
Paso 3: Reunir información sobre el contexto e indicadores relevantes a fin de determinar el impacto de la asignación presupuestaria sobre el nivel de cumplimiento de los derechos	064
Paso 4: Identificar y reunir la información presupuestaria relevante e identificar los organismos y programas del Gobierno involucrados en la resolución del problema	067
Paso 5: Aplicación de las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos al presupuesto	070

ANEXOS 091

ANEXO 1: MODELO DE PEDIDO DE INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ÁMBITO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	093
ANEXO 2: MODELO DE PEDIDO DE INFORMACIÓN PÚBLICA PARA EL ÁMBITO NACIONAL	095
ANEXO 3: ACCIÓN DE AMPARO POR PEDIDO DE INFORMACIÓN PÚBLICA –LEY 104– CIUDAD DE BUENOS AIRES	097
ANEXO 4: GLOSARIO PRESUPUESTARIO	107
ANEXO 5: AJUSTE POR INFLACIÓN	111



INTRODUCCIÓN

En la Ciudad de Buenos Aires tienen vigencia diversas normas constitucionales y legales que reconocen derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales se encuentran el derecho a la educación, el derecho a la vivienda y el derecho a la salud.

Ese sustancial reconocimiento de derechos surge de tratados internacionales de derechos humanos que en nuestro país tienen jerarquía constitucional, y de otras normas nacionales y locales que en muchos casos elevan sustancialmente el piso mínimo de protección establecido en la normativa internacional.

Nuestras normas y principios incorporan una visión robusta de la igualdad de oportunidades y de trato, en cuanto establecen que deben desarrollarse políticas sociales que permitan superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos, y señalan la prioridad que deben tener los sectores más vulnerables de la sociedad en las políticas públicas.

Resulta innegable que tales políticas no pueden llevarse a cabo sin la asignación de los recursos públicos que son indispensables para hacerlas efectivas. La fuerte conexión entre el cumplimiento de los derechos y los recursos presupuestarios destinados a realizarlos impone claros límites a las atribuciones estatales sobre el proceso de elaboración de la ley de presupuesto y su ejecución.

Con frecuencia, los gobiernos alegan que no cuentan con los medios necesarios para satisfacer los derechos, y que su incumplimiento se debe a la escasez de recursos. El análisis detallado del presupuesto permite mostrar que en muchos casos esa supuesta falta de recursos sólo enmascara una distribución injusta de los recursos disponibles, que no son destinados prioritariamente a asegurar el respeto de los derechos fundamentales.

Así, el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos provee una evidencia poderosa sobre las prioridades reales de los gobiernos y sus políticas públicas, generando información valiosa que puede ser usada por las organizaciones de la sociedad civil, por los organismos públicos y por la ciudadanía para participar activamente en la discusión sobre la distribución de los recursos públicos. A su vez, el análisis del presupuesto también resulta útil en el marco de acciones judiciales y administrativas iniciadas en reclamo del reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC), refutando las genéricas excusas alegadas por el Estado con relación a la falta de recursos.

A su vez, el derecho internacional de los derechos humanos incorpora normas y principios que resultan aplicables al presupuesto, y contribuyen a determinar el contenido de las obligaciones estatales en relación con el cumplimiento de los DESC. Esta guía explica las pautas receptadas en el derecho internacional de los derechos humanos en relación con el reconocimiento de los DESC, y desarrolla posibles mecanismos y fórmulas para su aplicación al análisis de la distribución del gasto público.

Cabe tener presente que aunque el presente trabajo se enfocará en el gasto público, consideramos que la aplicación de una perspectiva de derechos humanos puede y debe extenderse también al análisis sobre los recursos que obtienen los Estados y sobre sus políticas de recaudación tributaria.

Con esta guía sobre análisis presupuestario desde una perspectiva de derechos esperamos fomentar el uso de la herramienta presupuestaria en la Ciudad de Buenos Aires, para contribuir a lograr la plena efectividad de los DESC. Debido a la forma en que el análisis del presupuesto puede esclarecer las prioridades reales de los gobiernos y su grado de compromiso con los derechos básicos, resulta una herramienta fundamental para enriquecer la discusión pública, fortalecer los reclamos de grupos desaventajados, y evidenciar muchos incumplimientos estatales que serían evitables con una distribución justa e igualitaria de los recursos disponibles.



CONTENIDO Y ORGANIZACIÓN DE LA GUÍA

El **Capítulo 1** de la guía se concentra en ciertas pre-condiciones o requisitos para que las organizaciones de la sociedad civil puedan realizar el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos. Concretamente, se centra en el derecho de acceder a la información, su regulación y alcance en la Ciudad de Buenos Aires.

El **Capítulo 2** contiene información detallada sobre los momentos o etapas del ciclo presupuestario de la Ciudad de Buenos Aires y sobre ciertos mecanismos de participación disponibles a la ciudadanía en cada una de esas etapas.

El **Capítulo 3** contiene una explicación de los principales documentos presupuestarios (proyecto de ley, ley de presupuesto, cuenta de inversión y ejecución trimestral), con un detalle sobre la forma en que es organizada y presentada la información sobre los gastos.

El **Capítulo 4** detalla la serie de pasos necesarios a fin de realizar el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos. El capítulo desarrolla una breve explicación de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos que debe respetar la asignación y ejecución del presupuesto, y detalla algunas fórmulas o herramientas para aplicar dichos estándares a las cuentas públicas.

Además, se incluyen una serie de estudios sobre casos concretos de la Ciudad de Buenos Aires que muestran la aplicación de los estándares al presupuesto.

Por último, en los **anexos** se incluye un glosario de algunos términos usados en los documentos presupuestarios y documentos e información útil sobre distintos temas relevantes mencionados a lo largo de la guía, modelos de pedidos de información pública, una demanda por acceso a la información pública, fórmulas para la actualización del dinero por inflación, entre otros.



CAPÍTULO 1

EL DERECHO DE ACCEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA



CAPÍTULO 1

EL DERECHO DE ACCEDER A INFORMACIÓN PÚBLICA

Para realizar el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos resulta indispensable acceder a información oportuna, adecuada, completa y confiable sobre los recursos asignados a cada actividad estatal y sobre su ejecución.

A su vez, para relacionar la asignación o el gasto público con la realización o violación de derechos fundamentales también resulta indispensable acceder a información adecuada en relación con indicadores estadísticos sociales y económicos desagregados, que permitirán evaluar en forma concreta el impacto de las políticas públicas sobre los niveles de cumplimiento de los derechos.

Debido a la importancia central que tiene la información para analizar el presupuesto desde una perspectiva de derechos, resulta esencial tener conocimiento sobre las herramientas con las que cuenta la sociedad civil para acceder a la información necesaria.

¿En qué consiste el derecho de acceder a información pública?

El derecho de acceder a la información pública es el derecho que tienen todas las personas de buscar, solicitar y recibir información que se encuentra en poder de los diferentes órganos, entes y dependencias que componen el Estado.

El derecho de acceder a la información se deriva del sistema democrático y republicano de gobierno, que comprende el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho a participar y opinar libremente. Sin el acceso a información en poder del Estado resulta imposible ejercer plenamente el derecho a participar de los asuntos públicos.

¿De qué forma puede ser ejercido el derecho a la información pública en la Ciudad de Buenos Aires?

Las herramientas concretas que poseen las personas y organizaciones para acceder a información en poder del Estado dependen del reconocimiento que tiene el derecho a la información en cada ámbito jurisdiccional. Por ello, un primer paso consiste en investigar la normativa vigente en la jurisdicción de que se trate (Constitución, leyes, decretos, resoluciones y reglamentos), a fin de identificar todas las normas que obliguen al Estado a proporcionar información.

En la Ciudad de Buenos Aires existen herramientas constitucionales y legales que permiten a la ciudadanía exigir la información indispensable para acceder a todos los datos presupuestarios y no presupuestarios que son necesarios para realizar el análisis. Concretamente, en la Ciudad rige la Ley 104 de Acceso a la Información Pública, que establece que “Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna”.

¿A qué organismos estatales puede requerirse información?

De acuerdo a la Ley 104, puede requerirse información de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Inter-jurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires¹.

El Decreto 1172/2003 del Poder Ejecutivo Nacional reconoce la posibilidad de solicitar información a las dependencias del Poder Ejecutivo, y establece un plazo de diez días para contestar a los pedidos de información.

¿Qué requisitos se deben cumplir para acceder a la información pública de acuerdo a la ley 104?

- › El trámite es informal y los pedidos pueden ser realizados por cualquier persona.
- › El pedido debe realizarse por escrito, y sólo se debe identificar el nombre y dirección de la persona u organización² que requiere la información y firma la solicitud.
- › No es necesario explicar porqué o para qué se pide la información.

¹ Los órganos establecidos en el Título II son el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, las Comunas, la Sindicatura General, la Procuración General, la Auditoría General, la Defensoría del Pueblo y el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos.

En los Anexos 1 y 2 se incluyen dos modelos de pedidos de información pública que pueden ser usados en el ámbito nacional y en la Ciudad de Buenos Aires, respectivamente.

A su vez, en los Centros de Gestión y Participación de la Ciudad es posible acceder a formularios pre-impresos para solicitar información pública.

¿A qué información puede accederse a través de un pedido?

De acuerdo a la Ley 104 debe proveerse la información contenida en documentos escritos, fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital, o en cualquier otro formato y que haya sido creada u obtenida por el órgano requerido, o que se encuentre en su posesión y bajo su control.

En caso de tratarse de información muy voluminosa, es recomendable solicitar su entrega en formato digital, ya que el costo de la extracción de copias recae sobre quien solicita la información.

Es decir que la regla general es que toda la información creada o en poder del gobierno debe ser entregada.

A su vez, la Ley 104 establece que no se suministra información:

A.

Que afecte la intimidad de las personas, ni bases de datos de domicilios o teléfonos.
Las declaraciones juradas patrimoniales establecidas por el artículo 56 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires son públicas.

B.

De terceros que la administración hubiera obtenido en carácter confidencial y la protegida por el secreto bancario.

C.

Cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial, o de cualquier tipo que resulte protegida por el secreto profesional.

D.

Contenida en notas internas con recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso previo a la toma de una decisión de Autoridad Pública que no formen parte de los expedientes.

E.

Sobre materias exceptuadas por leyes específicas.

¿Dónde deben presentarse los pedidos de información?

A través de la Resolución N° 13 del 27 de junio de 2008, la Subsecretaría de Control de Gestión reglamentó la Ley 104 y determinó las dependencias en las cuales deben presentarse los pedidos de información pública realizados en el ámbito de la Ciudad. Concretamente, la reglamentación establece que las solicitudes de información pública deben hacerse en la mesa general de entradas, salidas y archivo; la mesa de entradas de la Dirección General de Asuntos Legislativos y Organismos de Control, y las mesas de entradas de los quince centros de gestión y participación comunal dependientes de la Subsecretaría de Acción Ciudadana.

A fin de identificar correctamente en el pedido de información las dependencias estatales que pueden poseer la información que se requiere, resulta útil contar con un organigrama completo del Gobierno que indique las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas. El detalle de las funciones de cada área del Gobierno surge de la Ley de Ministerios.

² En el caso de organizaciones no gubernamentales las dependencias estatales requieren además que quien firma el pedido acredite sus facultades para representar a la organización. Consideramos que tal requisito no debería exigirse en virtud de la informalidad del trámite. Sin embargo, aún si no se considera acreditada la representación de la organización el pedido debe responderse a la persona que lo firma, como si la solicitud fuera personal.

Cabe tener presente que cualquier dependencia del Estado que posea la información debe entregarla. Eso implica que si cierta información pública se encuentra en poder de más de una dependencia, todas las áreas que posean la información deben suministrarla a quien realiza el pedido.

Debe entregarse a quien solicita la información una constancia del requerimiento. Normalmente la oficina que recibe el pedido de información pone un sello con la fecha a una copia del pedido de información original. En el sello se indica el número de registro o de trámite del pedido de información. El número de registro es importante a fin de identificar el pedido en el ámbito de la Administración y realizar averiguaciones y consultas sobre su trámite.

¿En qué plazo debe contestarse el pedido?

La Ley 104 establece un plazo de 10 días para contestar al requerimiento, que puede prorrogarse a solicitud del órgano requerido y en forma excepcional por otros 10 días³.

No obstante la normativa constitucional y legal, que garantiza claramente el derecho de acceder a la información, con frecuencia la falta de acceso a información -presupuestaria y no presupuestaria- constituye uno de los primeros obstáculos que enfrentan las organizaciones sociales y comunitarias que trabajan en la defensa de los derechos.

Muchas dependencias estatales son extremadamente reticentes a proporcionar información sobre ciertos aspectos de la gestión del gobierno, o la información es obtenida sólo tras haberse vencido largamente el plazo legal de 10 días.

Ante el incumplimiento a un pedido de información pública, una de las opciones para intentar obtener la información consiste en renovar las gestiones ante el organismo requerido y ante los/as funcionarios/as responsables de la oficina de acceso a la información pública que opera como enlace entre la ciudadanía y el Estado. De acuerdo a la experiencia de trabajo de ACIJ, en muchos casos las gestiones realizadas ante funcionarios/as de enlace⁴ y ante la Dirección General de Asuntos Legislativos y Organismos de Control dieron buen resultado y lograron que algunos pedidos de información pública sean finalmente respondidos por las dependencias estatales.

¿Qué pasa si el Estado no contesta al pedido de información o lo hace en forma incompleta?

Si el Estado no proporciona la información solicitada es posible demandar ante la justicia por el cumplimiento del derecho, presentando una acción de amparo (ver modelo de acción de amparo en el Anexo 3). Existen muchos precedentes jurisprudenciales en la Ciudad de Buenos Aires y en la Argentina que reconocen claramente el derecho de acceder a información pública que se encuentra en poder del Estado y ordenan su cumplimiento. Si bien se trata de un mecanismo que lleva mucho tiempo, en ciertos contextos es la única vía posible para acceder a la información.

La desventaja de la herramienta judicial consiste en el extenso período de tiempo que normalmente lleva obtener una sentencia firme y el posterior cumplimiento de las órdenes judiciales. Sin embargo, las sentencias judiciales que ordenan al ejecutivo dar información pública constituyen un logro importante y un mecanismo fuerte para poner en evidencia la falta de transparencia de ciertos órganos estatales. Presentar una acción judicial para obtener información pública es una estrategia que permite visibilizar fuertemente problemas de falta de transparencia en las políticas estatales, aspecto muy importante del trabajo presupuestario desde una perspectiva de derechos.

³ El decreto 1172/2003 que rige en el orden nacional también establece un plazo de diez días.

⁴ Los funcionarios/as de enlace son personas dentro de los ministerios que están a cargo de tramitar los pedidos de información pública.

Por último, si una organización no puede acceder a información indispensable para su análisis también puede recurrir a legisladores/as u otras instituciones gubernamentales que si tengan acceso a esa información e interés en hacerla pública.

A su vez, en ausencia de información oficial –que en muchos casos ni siquiera se produce– puede ser esencial obtener información de otras organizaciones o investigadores/as que hayan realizado estudios o informes que contengan datos importantes para evaluar el presupuesto desde una perspectiva de derechos. Por ejemplo, puede utilizarse información obtenida en forma directa a través de encuestas realizadas por organizaciones o grupos para estimar las cifras que no son generadas por el Estado.

¿Qué tipo de información presupuestaria puede solicitarse a través de un pedido de información pública?

A modo de ejemplo, y en relación concreta con el acceso a información presupuestaria, a través de pedidos de información se puede solicitar: el proyecto de ley de presupuesto, las cuentas de inversión, los informes de ejecución trimestral elaborados por el Gobierno, información desagregada sobre la ejecución de un determinado programa, sub-programa o actividad, copias de las facturas de compra o contratación de bienes y servicios por el Estado, información sobre las metas físicas comprometidas y cumplidas en cada programa o actividad, entre otros.

¿Existe un derecho a que el Estado produzca información necesaria para el análisis del presupuesto?

La respuesta a esta pregunta dependerá de la información que se pretenda obtener. Como se verá con más detalle en el capítulo referido al ciclo presupuestario, existe información relacionada con el presupuesto público y su ejecución que debe ser producida por el Estado en virtud de lo establecido en leyes específicas.

En ocasiones, al requerirse información pública al Estado las áreas competentes argumentan que no producen la información solicitada. En la Ciudad de Buenos Aires, el gobierno se ampara en la Ley 104, en cuanto establece que “El órgano requerido no tiene obligación de crear o producir información con la que no cuente al momento de efectuarse el pedido”.

No obstante lo establecido en la Ley 104, el deber de producir cierta información puede surgir de otras normas específicas⁵ o de principios y estándares de jerarquía superior a las leyes de los que puede derivarse claramente el deber estatal de producir cierta información⁶.

A su vez, entre las obligaciones de cumplimiento inmediato que asumieron los Estados al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante PIDESC), se encuentra la obligación de producir y diseminar información, por tratarse de una herramienta indispensable para

⁵ La Ley N° 105, por ejemplo, establece el deber del Estado de elaborar un mapa nutricional de la Ciudad de Buenos Aires. Ante el incumplimiento estatal, la ACIJ realizó una acción de amparo ante la Justicia de la Ciudad, que ordenó al Gobierno que dé cumplimiento a esa obligación legal.

⁶ Por ejemplo, el art. 26 de la Constitución local establece que toda persona tiene “derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas”.

asegurar la efectividad del monitoreo ciudadano de las políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de derechos económicos y sociales. A su vez, también contribuye a la vigilancia de la efectividad del Estado en el cumplimiento esos derechos.

Por tal motivo, los Estados deben producir información sobre el nivel de cumplimiento de los DESC, así como sobre los obstáculos o problemas que impiden su aplicación adecuada, y en particular acerca de las condiciones de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante Comité DESC) ha sostenido que “La vigilancia eficaz de la situación con respecto a la vivienda es otra obligación de efecto inmediato. Para que un Estado Parte satisfaga sus obligaciones en virtud del párrafo 1 del artículo 11, debe demostrar, entre otras cosas, que ha tomado todas las medidas que son necesarias, sea solo o sobre la base de la cooperación internacional, para evaluar la importancia de la falta de hogares y la vivienda inadecuada dentro de su jurisdicción. A este respecto, las Directrices generales revisadas en materia de presentación de informes adoptadas por el Comité (E/C.12/1991/1) destacan la necesidad de ‘proporcionar información detallada sobre aquellos grupos de [la] sociedad que se encuentran en una situación vulnerable y desventajosa en materia de vivienda’. Incluyen, en particular, las personas sin hogar y sus familias, las alojadas inadecuadamente y las que no tienen acceso a instalaciones básicas, las que viven en asentamientos ‘ilegales’, las que están sujetas a desahucios forzados y los grupos de bajos ingresos” (Observación general N° 4 sobre el Derecho a la Vivienda).

En relación concreta con el presupuesto, en la Ciudad de Buenos Aires existen diversos órganos estatales que tienen el deber de producir información relacionada con la asignación de los recursos y su ejecución. Por ejemplo, la Auditoría General de la Ciudad y la Sindicatura son dos de los organismos que, además del Poder Ejecutivo, deben realizar análisis y producir información en relación con la ejecución de los recursos.

Por último, el art. 132 de la Constitución de la Ciudad establece que “Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad. Se asegura el acceso libre y gratuito a la misma”⁷.

¿Qué sucede en las jurisdicciones sub-nacionales que no cuentan con una ley de acceso a la información pública?

El derecho de acceder a la información también es un derecho fundamental reconocido en tratados internacionales de derechos humanos que gozan de jerarquía constitucional en Argentina (conf. Art. 75 inc. 22 CN), tales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Art. 13⁸), la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 19), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Art. 19)⁹. A su vez, los artículos 41 y 42 de la Constitución Nacional también reconocen el derecho de solicitar información en relación con el medio ambiente y los derechos de consumidores y usuarios.

A su vez, en el ámbito de las jurisdicciones locales, aún si no existe una ley o un decreto que reconozca formalmente el derecho de acceder a la información, puede enmarcarse un pedido de información pública en la normativa constitucional que consagra el derecho de acceder a la información que se encuentra en poder del Estado.

⁷ En el apartado referido al ciclo presupuestario se hará referencia a los documentos que debe elaborar el Gobierno de la ciudad, y los momentos en que tales documentos deben estar disponibles a la ciudadanía.

⁸ “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

⁹ El listado de normas internacionales que protegen el derecho de acceder a la información también incluye a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Art. 10) y a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

Los órganos de aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos generaron diversos principios o estándares generales que deben guiar su aplicación. De acuerdo a los estándares internacionales:

- › Se debe permitir a cualquier persona física o jurídica (empresas, organizaciones no gubernamentales, etc.) acceder a los datos y documentos públicos; el principio general es el acceso a la información pública;
 - › El principio general es la publicidad de la información, las excepciones que permiten denegar el acceso a la información deben estar taxativamente enumeradas en la ley;
 - › Una ley de acceso a la información podría admitir dos tipos de excepciones: aquellas relacionadas con un aspecto eminentemente público, como puede ser la seguridad nacional y aquellas otras que apuntan a la protección de la vida, la intimidad y el patrimonio de las personas;
 - › Deben establecerse plazos breves para que la administración dé respuesta a los requerimientos de las personas solicitantes;
 - › El acceso a la información pública debe ser gratuito, aunque los costos de reproducción de la información puedan correr por cuenta del solicitante;
 - › En caso de falta de respuesta en el plazo estipulado por ley o ante una respuesta parcial o ambigua, debe garantizarse un proceso judicial rápido para reclamar la protección del derecho.
-



CAPÍTULO 2

EL CICLO PRESUPUESTARIO DE LA CIUDAD Y SUS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



CAPÍTULO 2

EL CICLO PRESUPUESTARIO DE LA CIUDAD Y SUS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Para realizar el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos es importante identificar cuáles son las distintas etapas que comprende su elaboración e implementación y cuáles son los organismos y dependencias que tienen competencias específicas en cada momento del ciclo presupuestario.

La asignación de las funciones a cada una de las áreas y dependencias del Estado que cumplen un rol en el ciclo presupuestario y los plazos en los que debe cumplirse cada etapa están establecidos en la Constitución y las leyes y en los decretos y disposiciones que las reglamentan.

En este capítulo explicamos cuáles son las etapas que integran el ciclo presupuestario de la Ciudad de Buenos Aires y mencionamos algunas de las instancias de participación existentes para que la sociedad formule propuestas a fin de incidir en la discusión sobre el reparto de los recursos públicos y su ejecución. Un mayor detalle sobre cada uno de los pasos que integran el ciclo presupuestario en la Ciudad de Buenos Aires puede obtenerse examinando la Ley 70 y su normativa reglamentaria.



¿CUÁLES SON LAS ETAPAS QUE INTEGRAN EL CICLO PRESUPUESTARIO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES?

El año o ejercicio fiscal es el periodo de 12 meses usado para calcular los informes financieros anuales que contienen la información sobre el presupuesto. En la Ciudad el año fiscal comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año¹⁰.

La primera etapa del ciclo presupuestario comienza con anterioridad al inicio del año fiscal y comprende la elaboración del proyecto de ley de presupuesto por el Poder Ejecutivo. En la segunda etapa, el proyecto de ley es discutido en el Poder Legislativo, que puede introducir modificaciones y tiene la responsabilidad de sancionar la ley de presupuesto.

En la tercera etapa, la ley de presupuesto es aplicada por el Poder Ejecutivo, que debe ejecutar los programas y acciones con los recursos asignados. Durante la etapa de ejecución del presupuesto sancionado por la Legislatura, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo pueden realizar ciertas modificaciones a la asignación presupuestaria prevista en la ley.

Por último, ciertos órganos estatales tienen a su cargo el control de la ejecución del presupuesto, tanto en sus aspectos financieros y contables como en los de gestión.

Cada una de estas instancias está caracterizada por la producción de ciertos documentos e informes importantes para el análisis presupuestario y, a su vez, cada una de estas fases ofrece diversas oportunidades para la participación de la ciudadanía.

¹⁰ Artículo 53 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires (CCBA).

EL CICLO PRESUPUESTARIO

1. ELABORACIÓN

Documento presupuestario:

Proyecto de Ley de
Presupuesto



2. APROBACIÓN

Documento presupuestario:

Ley de Presupuesto



3. EJECUCIÓN

Documentos presupuestarios:

Informes Trimestrales
Cuenta de Inversión



4. AUDITORÍA

Documentos presupuestarios:

Informes de Auditoría,
Dictámenes sobre la
Cuenta de Inversión de la
Auditoría y de la Sindicatura



ETAPA 1

Elaboración del proyecto de ley de presupuesto

Durante la etapa de formulación del proyecto, el Poder Ejecutivo determina los lineamientos generales¹¹ del presupuesto. A tales fines, practica una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas de la Ciudad y de su desarrollo, define las prioridades que enmarca la política presupuestaria en general y los proyectos o programas de inversiones públicas.

Luego, las distintas áreas y ministerios del Poder Ejecutivo proyectan sus gastos en base a los programas y actividades previstos para el año siguiente y remiten esa información a la Oficina de Presupuesto¹². De acuerdo a la Ley 70, la Oficina de Presupuesto debe analizar los anteproyectos de presupuesto de los organismos que integran la Administración de la Ciudad y proponer los ajustes que considere necesarios; y finalmente, debe preparar el proyecto de ley¹³.

La Constitución de la Ciudad establece el carácter participativo del presupuesto y determina que la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos¹⁴. Si bien en la práctica la etapa de formulación llevada a cabo por el Poder Ejecutivo ofrece muy pocas oportunidades para participar, la Ley 70 da una llave de entrada al establecer que “los programas y proyectos que se incluyan en el proyecto de Ley de Presupuesto [...] son seleccionados por el responsable de cada área de Gobierno,

¹² Artículo 49 de la Ley 70.

¹³ La Ley 70 establece que el proyecto de Ley debe contener, como mínimo, la siguiente información:

- a. Presupuesto de Recursos de la Administración Central, de cada uno de los Organismos Descentralizados y Entes Autárquicos, clasificados por rubros e imputados por trimestre.
- b. Presupuestos de Gastos de cada una de las jurisdicciones, organismos descentralizados y entes autárquicos, los que identificarán programas, objetivos y producción. Se imputarán los compromisos de gastos trimestralmente y se estimarán para los mismos períodos, los devengamientos y liquidaciones finales.
- c. Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión y programas que se prevén ejecutar.
- d. Resultado de la cuenta corriente y de capital para la Administración Central, organismos descentralizados y entes autárquicos y para el total de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires.
- e. Bienes que integran el patrimonio de la Ciudad de Buenos Aires.
- f. Deuda del Estado de la Ciudad de Buenos Aires clasificada por tipo y carácter del titular.
- g. Flujo de caja de la deuda dividido por instrumento financiero tanto de intereses como de amortizaciones hasta la cancelación completa de todos ellos. En el mismo se incluirá el posible flujo en el caso de la caída de avales o cualquier otro tipo de deuda contingente contraída por la Ciudad.
- h. Detalle del personal, permanente y transitorio, consignando cantidad de agentes por categoría escalafonaria y por repartición donde prestan servicios. La reglamentación establece, en forma detallada, otras informaciones a ser presentadas a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires por la Administración Central, los organismos descentralizados y los entes autárquicos.

¹⁴ Art. 52 de la constitución de la Ciudad

teniendo en consideración las prioridades propuestas en las instancias de participación de la población...”¹⁵.

A su vez, la Ley garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del Programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas a través de foros temáticos y zonales¹⁶. Sin embargo, los mecanismos para articular estas medidas deberían surgir de la Ley de Presupuesto Participativo, que aun no ha sido sancionada.

A fines del año 2009 ACIJ solicitó información en relación con las instancias de participación ciudadana previstas para la elaboración del Presupuesto 2011. El Ministerio de Hacienda informó que éstas “consisten en un Foro Promotor, Asambleas Barriales, Rondas de Consultas con los funcionarios y Consejos Comunales del Presupuesto Participativo compuestos por el Coordinador de cada Centro de Gestión y Participación Comunal, el Consejero Titular y el Suplente de cada Barrio, votación de los Proyectos por parte de los ciudadanos y vecinos participantes a través de votaciones presenciales en urnas y on-line”. Más allá de lo informado, no se ha podido obtener información sobre qué mecanismo se aplica para registrar las propuestas realizadas por las/os participantes en las instancias de consulta y para que éstas tengan algún reflejo en la formulación del proyecto de ley¹⁷.

Finalmente, el proyecto de presupuesto de recursos y gastos debe ser presentado antes del 30 de septiembre de cada año al Poder Legislativo¹⁸ para su discusión y aprobación, conjuntamente con el Programa General de Acción de Gobierno y el Plan de Inversiones Públicas¹⁹.

¹⁵ Artículo 18, Ley 70.

¹⁶ Artículo 9, Ley 70.

¹⁷ Con fecha 22 de febrero, y ante la falta de información de la página web, la ACIJ realizó un nuevo pedido de información a fin de saber concretamente qué mecanismos de participación fueron implementados en la elaboración del presupuesto 2010, cuáles fueron los resultados y propuestas concretas obtenidas, y de qué forma se dio a conocer a la ciudadanía la posibilidad de participar en dichos procesos. Sin embargo, pese a que el 8 de marzo venció el plazo de diez días establecido en la Ley 104, al 29 de marzo de 2010 el pedido de información no ha sido contestado.

¹⁸ Artículo 48, Ley 70 de Administración Financiera, que rige todo el proceso presupuestario.

¹⁹ Artículos 18 y 19 de la, Ley 70.

ETAPA 2

Discusión y sanción de la ley de presupuesto

La Legislatura es el órgano encargado de aprobar la ley de presupuesto²⁰, y debe hacerlo antes de que comience el nuevo año fiscal para el que va a regir²¹. A tal fin, una vez presentado el proyecto de ley a la Legislatura se inicia el proceso de discusión previo a su aprobación. Ésta es la etapa más visible del proceso presupuestario y la que más repercusión tiene en los medios de comunicación, ya que cuando el Gobierno presenta el proyecto de ley del presupuesto ante la Legislatura da a conocer las prioridades de su política pública para el año siguiente.

Durante el proceso de discusión del presupuesto los ministros de cada área concurren a la Legislatura a fin de dar cuenta de los lineamientos de la política de cada ministerio expresados en el proyecto de ley de presupuesto, y contestan a las consultas de los/as diputados/as en las diferentes comisiones, entre las que se encuentra la Comisión de Presupuesto, Hacienda y Administración Financiera. Durante las discusiones que tienen lugar en las comisiones -cuyo debate es público- la Legislatura tiene oportunidad de recabar la información necesaria a fin de sancionar la ley.

En muchos casos, la Legislatura cumple un rol muy limitado en el análisis del proyecto de ley, y se introducen muy escasas modificaciones al proyecto original. Por ello resulta importante fortalecer la participación de la ciudadanía en la discusión legislativa, de manera que aumenten las posibilidades de que ciertas demandas relacionadas con derechos básicos tengan mayores oportunidades de incidir efectivamente en el contenido de la ley.

El Reglamento Interno de la Legislatura ofrece una valiosa oportunidad de participación a la sociedad civil en esta instancia, ya que establece que las reuniones de Comisión son públicas y que “durante la primera media hora, el Presidente o Presidenta debe invitar a los particulares o representantes de organizaciones no gubernamentales, que acrediten interés acerca de un asunto incluido en el Orden del Día, a que expongan oralmente o por escrito, sus opiniones sobre el mismo”²². Es decir que los particulares y las organizaciones tienen derecho a dar sus opiniones oralmente con anterioridad al comienzo de las reuniones.

²⁰ Artículo 80, inc. 10, CCBA.

²¹ En caso de que al inicio del nuevo año fiscal no se encuentre aprobada la ley de presupuesto, rige la que estuvo vigente el año anterior. Ver Ley 70, art. 51.

²² “Art. 147: Reuniones de Carácter Público. Las reuniones de Comisión tienen carácter público. Una vez abierta la reunión de una Comisión, y durante la primera media hora, el Presidente o Presidenta debe invitar a los particulares o representantes de organizaciones no gubernamentales, que acrediten interés acerca de un asunto incluido en el Orden del Día, a que expongan oralmente o por escrito, sus opiniones sobre el mismo.”

A su vez, según el art. 148 de dicho reglamento, el orden del día de las reuniones de comisión debe ser publicado y distribuido con una antelación mínima de 48 horas a su realización, requisito que no se cumple en numerosas oportunidades.

En esta etapa se presentan algunos obstáculos a la participación y a la discusión ya que el plazo que se da para el tratamiento de la ley es insuficiente para realizar un análisis profundo del proyecto. En muchos casos el Poder Ejecutivo sólo envía el proyecto de ley a último momento o fuera de plazo establecido, lo que implica que se acortan los tiempos para realizar un análisis minucioso del presupuesto y para el desarrollo de un debate robusto.

A su vez, con frecuencia el proyecto elaborado por el Ejecutivo no contiene información suficiente y desagregada sobre cada uno de los gastos previstos, ya que muchos de los programas contienen una gran variedad de actividades y subactividades sobre las que no se brinda ningún tipo de detalle. Por ejemplo, en la mayoría de los casos el proyecto no indica las metas físicas ni la asignación presupuestaria de las actividades o subprogramas previstos dentro de cada programa, ni desagrega los gastos en función del destino geográfico.

Sin embargo, a pesar del tiempo exiguo y de las escasas modificaciones que normalmente se introducen en esta etapa, el Legislativo tiene un rol muy valioso en la discusión de la ley y puede exigir una mayor transparencia en el presupuesto requiriendo al Ejecutivo que cumpla en presentar la información del proyecto con el grado de desagregación y detalle dispuestos normativamente²³.

Finalmente, luego de las discusiones que tienen lugar en el ámbito de las comisiones y de que se acepten o rechacen las modificaciones propuestas, la Comisión de Presupuesto aconseja la aprobación del proyecto y la ley es enviada al recinto para su sanción. En este punto el Reglamento de la Legislatura también prevé la posibilidad de que personas autorizadas y organizaciones no gubernamentales efectúen planteos en las sesiones plenarias sobre temas de especial interés para la Ciudad²⁴.

Una vez aprobada la ley de presupuesto por la Legislatura, ésta vuelve al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Boletín Oficial. El presupuesto sancionado se denomina presupuesto original o de sanción.

²³ Decreto 1000/99 reglamentario del artículo 49 de la Ley 70: "Art. 27, reglamentario del artículo 49 de la Ley: El presupuesto se constituye con el primer año del Programa General de Acción de Gobierno. El Proyecto de Ley de Presupuesto General a ser presentado a la Legislatura por el Poder Ejecutivo debe ser acompañado de un Mensaje con sus respectivos cuadros consolidados y constar de tres títulos: I- Presupuesto, Recursos y Gastos de la Administración Central y las Comunas. II- Presupuestos, Recursos y Gastos de los Organismos Descentralizados y Entidades Autárquicas. III- Disposiciones Generales. El Mensaje debe contener un análisis de la situación económico-social de la Ciudad, las principales medidas de política económica que enmarcaron la política presupuestaria, el marco financiero global del presupuesto, así como las prioridades contenidas en el mismo. Deben incorporarse como Anexos los cuadros estadísticos y las proyecciones que fundamenten la política presupuestaria. La unidad primaria de programación, asignación, registración, seguimiento, evaluación y control es el programa. Este instrumento debe tender a identificar: Las necesidades públicas que originan la apertura del programa El objetivo de la acción. Las acciones para alcanzar el objetivo. La cobertura o meta a alcanzar en la acción. El responsable del programa. Los insumos relevantes. La información precedente tenderá a proveer por Centro de Gestión y Participación y/o Comuna".

²⁴ "Capítulo 4. De la Tribuna Popular. Art. 76: Tribuna Popular. La Tribuna Popular permite efectuar planteos en sesión plenaria sobre temas de especial interés para la Ciudad, por parte de organizaciones no gubernamentales y personas que resulten autorizadas de acuerdo con la Resolución que reglamente su ejercicio."

A fin de conocer los requisitos para efectuar planteos, en marzo de 2010 ACIJ solicitó información a la Legislatura sobre la resolución reglamentaria de la tribuna popular. La Legislatura contestó que "no se ha dictado ninguna Resolución, ni otra norma, que reglamente el Art. 76 del Reglamento Interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con respecto a los recaudos a cumplir para que puedan intervenir en las sesiones las organizaciones o los particulares interesados, no han sido determinados, y solamente podrá darse fundada respuesta cuando sea reglamentada la norma en cuestión".

ETAPA 3

Ejecución del presupuesto

Una vez sancionada la ley de presupuesto el Poder Ejecutivo dicta un decreto que contiene la distribución administrativa de los gastos (también conocido como “decreto de distribución de créditos”)²⁵. El decreto de distribución de créditos contiene información sobre el destino de los recursos con mayor desagregación que la ley de Presupuesto.

Así comienza la etapa de ejecución, durante la cual el Gobierno utiliza los recursos en la implementación de las políticas y programas, de acuerdo a lo previsto en la ley de presupuesto.

Durante la etapa de ejecución se producen reasignaciones del presupuesto original aprobado por la Legislatura

En la Ciudad de Buenos Aires, las leyes de presupuesto que se aprueban cada año habitualmente contemplan la posibilidad de que el Poder Ejecutivo reasigne la distribución funcional de las partidas presupuestarias hasta un monto total anual que no supere el 5% del total del presupuesto²⁶. Es decir que durante la etapa de ejecución del presupuesto el Poder Ejecutivo puede modificar los recursos asignados a los programas y ministerios en la ley de presupuesto. Al presupuesto asignado originariamente con las modificaciones posteriormente introducidas se lo llama presupuesto o crédito vigente, el que puede sufrir varios cambios a lo largo del año.

²⁵ De acuerdo al art. 54 de la Ley 70, “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”.

²⁶ Por ejemplo, el art. 22 de la Ley 3395 que aprobó el presupuesto del año 2010 estableció que “Con el objeto de lograr mejores resultados en la inversión de los recursos y a fin de resguardar el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos, el Poder Ejecutivo, la Legislatura y el Poder Judicial, podrán modificar, en el curso del ejercicio, la distribución funcional del gasto, en tanto que el monto total anual de dichas modificaciones no supere el cinco por ciento (5%) del total del presupuesto establecido en los artículos 1º y 4º (gastos corrientes, gastos de capital y aplicaciones financieras) de la presente Ley. No se computarán dentro de este límite las modificaciones presupuestarias que incluyan créditos de la Jurisdicción 99 -Obligaciones a Cargo del Tesoro- cuando sean destinados a otras Jurisdicciones. Quedan expresamente excluidos de cualquier modificación los montos de gastos y las obras pertenecientes al Ministerio de Educación contemplados en la planilla 45 bis, anexa al Artículo 1º de la presente Ley”.

Al respecto, la Ley 70 establece que corresponde a la Legislatura modificar la ley de presupuesto general si resulta necesario durante su ejecución, cuando afecte al total del presupuesto, al monto del endeudamiento autorizado, así como incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, cambiar la distribución de las funciones, y modificar el crédito total autorizado para las partidas de “Transferencias” y las de “Personal” con excepción de los refuerzos originados en el “Crédito Adicional”. Las demás modificaciones corresponden al Poder Ejecutivo, pudiendo delegar esta atribución en el órgano coordinador de la Administración Financiera y en el órgano rector del Sistema de Presupuesto.

Algunos grupos son especialmente vulnerables a las modificaciones y decisiones tomadas durante el ciclo presupuestario, ya que pequeños cambios en los recursos asignados pueden generar consecuencias muy significativas en su nivel de acceso a los derechos. Con frecuencia son los primeros en sufrir recortes en el presupuesto debido a que cuentan con menos posibilidades de canalizar sus demandas y reclamos hacia los poderes del Estado. En muchos casos, el 5% del total del presupuesto supera ampliamente el presupuesto destinado a ciertas áreas relacionadas con el cumplimiento de derechos humanos, como por ejemplo, el derecho a la vivienda.

A su vez, las modificaciones suelen realizarse en los montos asignados y no sobre las metas físicas establecidas. De ese modo, no se explica de qué forma los cambios en los fondos asignados impactarán en cada uno de los programas y proyectos que habían sido previstos al sancionarse la ley. Ello dificulta el seguimiento de las obras y proyectos a realizar, ya que no se cuenta con información sobre lo que se hará efectivamente, teniendo en cuenta las modificaciones presupuestarias.

Los montos que resultan de dichas modificaciones deben ser publicados en forma íntegra en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires, y también deben incluirse en los informes trimestrales del Ejecutivo y en la Cuenta de Inversión²⁷ bajo la columna de crédito vigente.

El presupuesto asignado por el legislativo -con las reasignaciones realizadas durante el año por el Ejecutivo- no siempre coincide con el presupuesto realmente utilizado en la implementación de los programas

La etapa de ejecución es una etapa muy importante ya que con mucha frecuencia el gasto realmente ejecutado por el gobierno no coincide con la asignación que tienen los programas y actividades en la ley de presupuesto. Cuando el dinero utilizado para cierta finalidad es menor al crédito disponible para esa finalidad se dice que existe una subejecución presupuestaria.

En la Ciudad de Buenos Aires la reasignación presupuestaria realizada por el Ejecutivo y la subejecución presupuestaria han sido las formas más evidentes de modificación del plan establecido por la Legislatura. Mediante estas decisiones la voluntad plasmada al momento de la sanción de la ley puede ser radicalmente alterada por la decisión unilateral del Poder Ejecutivo. De muy poco sirve la asignación de importantes sumas de dinero a áreas sociales si la ley de presupuesto es incumplida y los recursos no son utilizados.

En la Ciudad de Buenos Aires los fondos no ejecutados durante un ejercicio son trasladados como recursos generales al año siguiente, salvo que se trate de recursos con afectación específica y su reasignación a esa finalidad para el ejercicio siguiente esté dispuesta por ley. Es decir que los recursos no ejecutados son redistribuidos para financiar los gastos del año siguiente. Por ello es importante insistir en la ejecución de todos los montos asignados a las áreas relacionadas con derechos durante un ejercicio, ya que de no ser ejecutados no mantienen su finalidad en el año siguiente.

Por último, otro aspecto relevante a fin de evaluar la ejecución presupuestaria de los programas relacionados con derechos es la evaluación del cumplimiento de las metas físicas previstas. En muchos casos, aún si el

²⁷ Art. 63 de la Ley 70.

presupuesto es ejecutado en su totalidad, un bajo nivel de eficiencia en la administración de los recursos puede determinar que no se alcancen las metas o resultados previstos para el programa. Sin embargo, con frecuencia los gobiernos tampoco proveen información detallada sobre las metas físicas previstas y sobre los resultados alcanzados con los programas.

Documentos producidos durante la etapa de ejecución

Durante la etapa de ejecución del presupuesto, el Poder Ejecutivo debe elaborar y presentar a la Legislatura informes trimestrales sobre la ejecución de los programas y actividades con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto²⁸. Los informes trimestrales indican los gastos que se han realizado en los programas incluidos en la ley y contienen información sobre las reasignaciones presupuestarias, ya que indican cuáles son los créditos vigentes. Los informes trimestrales son extremadamente valiosos en tanto permiten la realización de un seguimiento oportuno de los gastos y evidenciar problemas en la ejecución de los recursos antes de que finalice el año.

Sin embargo, con frecuencia los informes de ejecución trimestrales se presentan con demoras, los datos tienen un nivel muy bajo de desagregación y no incluyen información sobre las metas físicas alcanzadas. Esto dificulta la realización de un seguimiento eficaz sobre la evolución de los programas.

A su vez, una vez que ha finalizado el ejercicio fiscal, antes del cuarto mes de las sesiones ordinarias del año siguiente -el mes de junio- el Ejecutivo debe remitir a la Legislatura el resultado de los estados contables -Cuenta de Inversión²⁹- de todo el ejercicio anterior. Es decir que en el mes de junio la Legislatura recibe el detalle sobre la ejecución de los recursos del año anterior³⁰.

El sistema integrado de gestión y administrativa financiera (SIGAF)

La Constitución de la Ciudad establece en su art. 132 que “Todo acto de contenido patrimonial de monto relevante es registrado en una base de datos, bajo pena de nulidad. Se asegura el acceso libre y gratuito a la misma”. En la ciudad el seguimiento diario de la ejecución se realiza a través del Sistema Integrado de Gestión y Administrativa Financiera (SIGAF), software en el cual se autorizan y registran las operaciones y movimientos financieros que realizan las distintas dependencias del Gobierno.

El acceso a este sistema brinda al Gobierno información actualizada diariamente y desagregada sobre la ejecución del presupuesto. Existen diferentes grados o niveles de acceso a la información, disponibles para las distintas áreas y cargos del Ejecutivo.

Con la sanción de la Ley 2394 se dispuso facilitar el acceso e implementar el funcionamiento del SIGAF en la Comisión de Presupuesto de la Legislatura³¹. Sin embargo, este sistema tardó injustificadamente en implementarse y, al presente, se encuentra disponible pero no presenta toda la información a la que tienen acceso las áreas del Ejecutivo, lo que constituye un grave obstáculo para realizar un seguimiento adecuado de la ejecución.

²⁸ Artículos 14 y 67, Ley 70.

²⁹ Artículo 118, Ley 70.

³⁰ De acuerdo al art. 118 de la Ley 70, la cuenta de inversión contiene como mínimo lo siguiente: a) Los estados de ejecución del presupuesto de la Administración Central y entidades, a la fecha de cierre del ejercicio, incluyendo: 1) Con relación a los créditos, el monto original, modificaciones introducidas, monto definitivo al cierre del ejercicio, compromisos contraídos, saldo no utilizado, compromisos devengados, compromisos incluidos en órdenes de pago. 2) Con relación a los recursos, monto calculado y monto efectivamente recaudado; b) Los estados que muestren los movimientos y situación del tesoro de la Administración Central; c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta; d) Los estados contable - financieros de la Administración Central. e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del Sector Público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros; f) Un informe sobre el grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto; g) Un informe sobre el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública; h) Un informe sobre la gestión financiera del Sector Público.

³¹ Artículo 1º, Ley 2394, 9/8/2007.

ETAPA 4

Control de la ejecución del presupuesto

Durante la etapa de control de la ejecución del presupuesto los gobiernos deben rendir cuentas sobre los montos ejecutados y los resultados obtenidos. La fiscalización arroja luz sobre el uso de los recursos, su legalidad, su eficiencia y su racionalidad.

Para llevar a cabo esta función existen dos tipos de controles: uno interno, dentro del Poder Ejecutivo, y otro externo, independiente del Gobierno³². Los órganos creados para realizar funciones de fiscalización tienen la obligación de producir información sobre la ejecución del presupuesto. La producción oportuna de esa información por los órganos especializados y el acceso público a los informes resulta fundamental para hacer posible el control de la ciudadanía y de la Legislatura sobre el uso de los recursos públicos.

El control interno está a cargo de la Sindicatura General de la Ciudad³³, que depende del Ejecutivo. Entre otras funciones, la Sindicatura debe dictaminar sobre la cuenta de inversión y vigilar el cumplimiento de la normativa legal y de las normas emitidas por los órganos rectores de los sistemas de administración financiera.

El control externo está a cargo de la Auditoría General de la Ciudad, cuerpo colegiado que depende de la Legislatura -sus siete integrantes son designados por la mayoría absoluta de miembros de la Legislatura-, que emite informes y dictámenes sobre los estados contables financieros y sobre la cuenta de inversión³⁴.

La Auditoría debe elevar a la Legislatura el dictamen de la cuenta de inversión, que debe ser realizado dentro de los cuatro meses de su presentación³⁵, es decir, antes de octubre.

Sin embargo, ciertos factores -como escasez de personal, presupuesto, o simplemente falta de voluntad política- pueden producir demoras y con frecuencia los informes de auditoría se publican varios años después de terminados los ejercicios financieros. Por ejemplo, al mes de septiembre de 2010 todavía no

³² Artículo 119, Ley 70: "La Ciudad cuenta con un modelo de control integral e integrado, que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión, la evaluación de programas, proyectos y operaciones y está fundado en los principios de economía, eficiencia y eficacia. Comprende el control interno y externo del sector público, que opera de manera coordinada en la elaboración y aplicación de sus normas.

³³ Artículo 121: El Sistema de Control Interno queda conformado por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, órgano normativo, de supervisión y coordinación, y por las unidades de auditoría interna de cada jurisdicción y entidades que dependen del Poder Ejecutivo. Estas unidades dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la Sindicatura General.

³⁴ Ley 70, art. 131 y art. 136 con las demás funciones de la Auditoría.

se han aprobado los informes de auditoría de las cuentas de inversión correspondientes a los años 2007, 2008 y 2009³⁶.

Si bien para que la Auditoría pueda cumplir con sus funciones es necesario que el Ejecutivo envíe la documentación necesaria en tiempo y forma -lo que no ocurre con frecuencia-, también es obligación de la Auditoría exigir al Gobierno la documentación que requiere para cumplir debidamente con sus funciones³⁷. A su vez, el Poder Ejecutivo debería garantizar el acceso de la Auditoría al sistema informático SIGAF, que no está garantizado actualmente.

Dado que los informes de la Auditoría se producen con demoras, los hallazgos más importantes que allí se publican no son adecuadamente aprovechados y difundidos y generan muy poco impacto, en especial si el gobierno auditado ya no está en funciones. De esta manera, los dictámenes que evalúan la ejecución de los gastos no son muy tenidos en cuenta para la formulación y aprobación del presupuesto de los siguientes ejercicios fiscales.

La Legislatura también debe controlar la ejecución del presupuesto aprobado. Los reportes sobre la ejecución se entregan a la Legislatura pero en muchos casos sólo se remiten con demoras y con un muy bajo nivel de desagregación, lo que limita la posibilidad de monitorear y controlar adecuadamente el gasto. Sin embargo, en ocasiones la Legislatura ha cumplido un rol fundamental en asegurar la rendición de cuentas a las autoridades gubernamentales por graves problemas en la ejecución del presupuesto que afectaron el cumplimiento de derechos básicos.

Si al clausurarse el quinto período ordinario de sesiones posterior a la presentación de la cuenta de inversión no existiere pronunciamiento de la Legislatura, la rendición de cuentas se considera automáticamente aprobada.

Por último, el Poder Judicial también tiene el deber de controlar la adecuación de las previsiones presupuestarias y de la ejecución del presupuesto a las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. En caso de que la asignación o ejecución presupuestaria resulte violatoria de derechos el Poder Judicial tiene la facultad y el deber de ordenar la adecuación del presupuesto a las prioridades constitucionales y legales. A modo de ejemplo, si el Gobierno no ejecutara partidas presupuestarias destinadas al cumplimiento de derechos, el Poder Judicial podría dictar medidas o embargos para asegurar que los recursos previstos no sean destinados a otros fines.

LA CIUDADANÍA TIENE DERECHO A PARTICIPAR EN LAS DISTINTAS ETAPAS DEL CICLO PRESUPUESTARIO

La sociedad civil también tiene un rol fundamental en la formulación del presupuesto, en el seguimiento y control de los gastos y en la verificación de que lo que estaba presupuestado llegue efectivamente a los/as habitantes de la Ciudad.

El art. 52 de la Constitución de la Ciudad (CCBA) establece “el carácter participativo del presupuesto” y la Ley 70 (de Administración Financiera), receptiva de aquel precepto constitucional, en su art. 29 dispone que dicha participación “... se garantiza mediante la consulta a la población en el proceso de elaboración y seguimiento”.

³⁵ Artículo 5, Ley 325, Auditoría General de la Ciudad.

³⁶ Pedido de información pública 1483/10, Auditoría General de la Ciudad.

³⁷ Así lo dispone la Ley 325 en sus artículos 5 y 14. Artículo 5º: “...La Auditoría General de la Ciudad requerirá a la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires la información y colaboración necesaria para el cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 70...” y Artículo 14: “Toda vez que, frente al requerimiento de colaboración, informes, documentación etc., formulado por la Auditoría General de la Ciudad a los fines del cumplimiento de sus funciones, encuentre una negativa, silencio, tardanza u obstaculización al mismo, el responsable de la auditoría encomendada está obligado a: Insistir ante las autoridades del organismo enviando una segunda petición acompañada de la primera, mediando entre ambas siete (7) días corridos. En caso de persistir el silencio, negativa o tardanza del requerido, el máximo responsable de la auditoría informará al Colegio de Auditores sobre tal situación, a través del Gerente respectivo, una vez transcurridos los siete (7) días corridos contados a partir de la insistencia. El Colegio de Auditores queda facultado para ampliar los plazos señalados, en aquellos casos en que las circunstancias lo requieran. En caso contrario, o persistiendo el incumplimiento pese a la prórroga concedida, el Colegio de Auditores emite el dictamen correspondiente, remitiéndolo a la máxima autoridad del organismo o entidad de que se trate, recomendando la iniciación de las acciones pertinentes, o iniciando las acciones judiciales por sí, si resultare procedente. Dicho dictamen es también remitido a la Legislatura y a la Sindicatura General de la Ciudad”.

La participación de la ciudadanía no se limita a su intervención en la discusión previa a la sanción de la ley de presupuesto sino que debe concretarse en las diversas instancias del ciclo presupuestario. Tan importante como el contenido de la ley de presupuesto es su contraste con la realidad posterior, ya que ahí es cuando puede verificarse el efectivo cumplimiento (o no) de los derechos.

Al examinar cómo se utiliza el dinero la sociedad civil puede analizar mejor qué ha realizado el Ejecutivo efectivamente, comparando los resultados alcanzados con los previstos y exigiendo el cumplimiento de sus compromisos. Por ello, resulta fundamental ejercer control sobre la ejecución durante el ciclo presupuestario. La participación ciudadana permite realizar una vigilancia sobre lo que se ejecuta (o no se ejecuta) e incidir ante los poderes del Estado para promover el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Es fundamental mantener el de monitoreo en cada etapa. Sin embargo, dado que los recursos son limitados, quienes quieren trabajar con estas herramientas presupuestarias deben elegir estratégicamente dónde invertir mejor sus recursos para incidir con mayor efectividad en el nivel de cumplimiento de los derechos.

Esa decisión podrá tomarse luego de una reflexión sobre los tipos de problemas detectados tras el análisis. Por ejemplo, si el problema más importante en cierta área es la subejecución, quizá resulte conveniente intervenir con mayor énfasis en la etapa de implementación, exigiendo la utilización de los fondos previstos. En el caso de que ni siquiera se destinen fondos suficientes a cierta finalidad, o si el presupuesto va disminuyendo año a año, puede ser conveniente intervenir en la etapa de formulación y aprobación de la ley.

Dificultades y desincentivos para participar

A pesar de que la legislación vigente reconoce el derecho a participar de los asuntos públicos y el carácter participativo del presupuesto, habitualmente se presentan muchos obstáculos que dificultan la participación ciudadana efectiva en las discusiones sobre el presupuesto. Las dificultades para acceder a la información, las prácticas discrecionales, la falta de transparencia en el diseño de los documentos presupuestarios y la utilización de lenguaje muy específico del análisis presupuestario son algunos de los factores que a primera vista pueden resultar intimidatorios y generar desincentivos para participar y trabajar con herramientas presupuestarias.

PROBLEMAS

- Falta de transparencia en el diseño de los documentos presupuestarios
- Obstáculos para el acceso a la información
- Prácticas discrecionales
- Utilización de lenguaje técnico y falta de claridad en la información



DESINCENTIVOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

DOCUMENTOS PÚBLICOS EN LOS QUE SE CONCENTRA LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

El art. 54 de la Constitución de la Ciudad establece que “la información financiera del gobierno es integral, única, generada en tiempo oportuno y se publica en los plazos que la ley determina”. Como se vio anteriormente, cada una de las etapas presupuestarias está caracterizada por la elaboración de distintos documentos fundamentales para el trabajo presupuestario, y cuyo acceso debería estar garantizado a la sociedad civil en tiempo y forma oportuna.

En el cuadro a continuación se indica cuáles son los documentos públicos más importantes que contienen información sobre el presupuesto, cuáles son las autoridades responsables de elaborarlos y darlos a conocer y el momento en que deben hacerlo.

ETAPA PRESUPUESTARIA	DOCUMENTO	CONTENIDO DEL DOCUMENTO	ORGANISMO QUE DEBE SUMINISTRARLO	FECHA DE PRESENTACIÓN
ELABORACIÓN	PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO	Las distintas áreas y ministerios proyectan sus gastos en base a los programas y actividades que ejecutarán al año siguiente. Esa información se reúne en el Proyecto de Presupuesto.	El Poder Ejecutivo, a través de la Oficina de Presupuesto.	Antes del 30 de septiembre de cada año.
	LEY DE PRESUPUESTO	Contiene el presupuesto de recursos y gastos de la Administración Central y de los organismos descentralizados de la Ciudad de Buenos Aires.	La Legislatura es el organismo que debe aprobar el proyecto, el que así se convierte en ley. Luego, el Poder Ejecutivo la promulga y publica en el Boletín Oficial.	Antes de que comience el año fiscal para el que va a regir.
EJECUCIÓN	INFORMES TRIMESTRALES	Contiene información sobre la ejecución de programas y proyectos con el mayor nivel de desagregación compatible con la presentación del proyecto de Presupuesto.	El Poder Ejecutivo, a través de la Oficina de Presupuesto.	Se realizan cada tres meses: 1° informe: antes del mes de mayo. 2° informe: antes del mes de agosto. 3° informe: antes del mes de noviembre. 4° informe: antes del mes de febrero del año siguiente.
	CUENTA DE INVERSIÓN	Contiene información económica, financiera, patrimonial y de gestión sobre la administración centralizada y descentralizada correspondiente a todo un ejercicio presupuestario.	El Poder Ejecutivo, a través de la Contaduría General.	Antes del cuarto mes de sesiones ordinarias (mes de junio).
AUDITORÍA	INFORMES DE AUDITORÍA	Contiene información sobre los estados contables y financieros de la Administración Central y sobre los programas, entidades y organismos auditados.	La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.	Depende de la planificación de la Auditoría.
	DICTAMEN SOBRE LA CUENTA DE INVERSIÓN	Es el examen y opinión sobre la Cuenta de Inversión.	La Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.	Antes del mes de octubre.
			La Sindicatura de la Ciudad de Buenos Aires.	Se remite a la Legislatura junto con la Cuenta de Inversión.



CAPÍTULO 3

ACERCAMIENTO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA



CAPÍTULO 3

ACERCAMIENTO A LA INFORMACIÓN PRESUPUESTARIA

El objetivo de este capítulo es explicar la forma en que se presentan algunos datos en los documentos públicos que contienen información presupuestaria, y facilitar el acercamiento a ellos. El orden de la información y el contenido de los informes no es idéntico todos los años; sin embargo, se hará referencia a información que normalmente puede encontrarse presentada de modo similar.

1. Proyecto de ley de presupuesto

El proyecto de ley y varias planillas anexas son puestas a consideración de la Legislatura, junto a un mensaje del Poder Ejecutivo. En esos documentos se describen los montos estimados de recursos y gastos para el año clasificados según algunas de sus características. Por ejemplo, podemos encontrar los recursos distinguidos en tributarios y no tributarios, o los gastos desagregados según su destino.

Como ejemplo de una planilla correspondiente a los gastos, puede tomarse la siguiente:

**Administración del Gobierno de la Ciudad de Bs.As.
Por Jurisdicción/Nivel Institucional
(en pesos)**

NIVEL INSTITUCIONAL	ADMINISTRACION CENTRAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, ENTES AUTARQUICOS Y ORGANOS DE CONTROL	TOTAL
JURISDICCION			
LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	274.681.076	0	274.681.076
AUDITORIA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	0	72.518.559	72.518.559
DEFENSORIA DEL PUEBLO	0	57.124.585	57.124.585
MINISTERIO PUBLICO	203.535.214	0	203.535.214
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA	33.685.021	0	33.685.021
CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	281.237.528	0	281.237.528
SINDICATURA GENERAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES	0	15.785.970	15.785.970
PROCURACION GENERAL DE LA CIUDAD	74.654.150	0	74.654.150
JEFATURA DE GOBIERNO	190.190.888	383.165.643	573.356.531
JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS	262.249.972	61.535.740	323.785.712
MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD	695.724.332	153.951.252	849.675.584
MINISTERIO DE DESARROLLO URBANO	766.158.379	0	766.158.379
MINISTERIO DE AMBIENTE Y ESPACIO PUBLICO	1.781.873.323	159.711.568	1.941.584.891
MINISTERIO DE SALUD	3.892.738.705	0	3.892.738.705
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	1.035.755.138	0	1.035.755.138
MINISTERIO DE CULTURA	437.560.042	157.293.412	594.853.454
MINISTERIO DE EDUCACION	4.634.020.132	0	4.634.020.132
MINISTERIO DE HACIENDA	227.737.485	289.880.604	517.618.089
MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO	329.453.862	0	329.453.862
SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	488.186.630	0	488.186.630
OBLIGACIONES A CARGO DEL TESORO	497.350.554	0	497.350.554
TOTAL	16.106.792.431	1.350.967.333	17.457.759.764

Allí puede verse, por ejemplo, cuánto dinero prevé gastar el Gobierno en cada jurisdicción (ministerio, etc.) y también cuánto en total: 17.457.759.764 pesos (suma de los totales de cada jurisdicción, abajo a la derecha del cuadro). En el recuadro puede verse que para el Ministerio de Educación, por caso, el total asignado es de 4.634.020.132 pesos. De este modo, a lo largo del documento pueden encontrarse los montos clasificados con criterios diferentes³⁸.

A su vez, las planillas también contienen una desagregación del gasto según programas. Los programas, por su parte, incluyen diferentes actividades, que habitualmente no se desagregan en el proyecto.

Por último, el proyecto de ley incluye un plan de gobierno que describe qué se prevé hacer durante el año, qué objetivos se espera alcanzar, a través de qué políticas públicas, etc.

Junto al proyecto de ley de presupuesto del año siguiente, el Ejecutivo presenta también el Plan Plurianual de Inversiones correspondiente a los tres años entrantes.

³⁸ Por objeto del gasto, por su carácter económico, por finalidad y función, por categoría programática y por fuente de financiamiento.

2. Ley de presupuesto

Atravesada la discusión sobre el proyecto de Ley, e introducidas las modificaciones a las que se haya dado lugar, la Legislatura sanciona la Ley de presupuesto. No incluiremos aquí mayores comentarios sobre qué podemos encontrar en la Ley, pues es esencialmente lo mismo que ya detallamos para el proyecto de Ley, pero con las modificaciones realizadas.

3. Distribución de créditos

Luego de la aprobación de la Ley de presupuesto, el Ejecutivo ofrece un detalle más específico de cómo serán distribuidos los fondos que se prevé gastar. En la distribución de créditos el gobierno incluye una descripción de cada erogación prevista y los importes asignados a cada una de ellas. A continuación se puede ver, por ejemplo, la primera parte de la distribución de créditos correspondiente al Ministerio de Educación para el año 2010:

PRESUPUESTO 2010 - Distribución de Créditos

Jur	Sjur	Ent	UE	Prog	Spr	Pry	Act	Ob	Inc	Ppal	Par	Spar	FF	Geo	Descripción	Importe
55															Ministerio De Educacion	4.936.055.132
55	0	0	550												Ministerio De Educacion	20.578.270
55	0	0	550	1											Actividades Centrales Educacion	13.973.814
55	0	0	550	1	0	0	1								Conduccion	4.400.591
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1						Gastos En Personal	2.571.790
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	1				Retribución Del Cargo	1.113.100
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	1		0	11	1 Comuna 1	190.700
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	1		0	11	90 Impacto Total	922.400
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	4				Sueldo Anual Complementario	76.860
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	4		0	11	90 Impacto Total	76.860
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	6				Contribuciones Patronales	166.280
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	6		0	11	90 Impacto Total	166.280
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	7				Complementos	55.745
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	1	7		0	11	90 Impacto Total	55.745
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	2	7				Complementos	52.795
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	2	7		0	11	99 A Clasificar	52.795
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	4	1				Personal Permanente	39.920
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	4	1		0	11	90 Impacto Total	39.920
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	5	1				Seguros De Riesgo De Trabajo	15.710
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	5	1		0	11	1 Comuna 1	4.260
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	5	1		0	11	90 Impacto Total	11.450
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	7	1				Retribución Del Cargo	468.300
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	7	1		0	11	1 Comuna 1	468.300
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	8	1				Retribución Del Servicio	453.300
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	8	1		0	11	90 Impacto Total	453.300
55	0	0	550	1	0	0	1	0	1	8	4				Sueldo Anual Complementario	37.770

En la primera línea puede verse que para todo el Ministerio hay asignado un total de 4.936.055.132 pesos: en las columnas de la izquierda³⁹ sólo se indica "55" en la columna "Jur", es decir, Jurisdicción 55, que es el Ministerio de Educación -como podemos ver en la columna "Descripción"-.

En la segunda línea, en cambio, hay más columnas completadas, hasta indicar "550" en "UE", es decir, Unidad Ejecutora 550, que también corresponde al Ministerio de Educación. Cuantas más columnas de

³⁹ Cada una de las columnas de la izquierda tiene los siguientes significados:

Jur: Jurisdicción
 Sjur: Subjurisdicción
 Ent: Entidad
 UE: Unidad ejecutora
 Prog: Programa
 Spr: Subprograma
 Pry: Proyecto
 Act: Actividad
 Ob: Obra
 Inc: Inciso
 Ppal: Partida principal
 Par: Partida parcial
 Spar: Partida subparcial
 FF: Fuente de financiamiento
 Geo: Ubicación geográfica

la izquierda están completadas, más desagregada está la información. Así, por ejemplo, los 20.578.270 asignados en la segunda línea son parte de los 4.936.055.132 de la primera, pero puede saberse de ellos algo más específico.

Si vamos a la línea 4, encontraremos un “1” en “Act”, es decir, Actividad 1, que corresponde a conducción y especifica un monto de 4.400.591. De ese modo, se sabe que de los 20.578.270 correspondientes al Ministerio en general, 4.400.591 son para gastos de conducción. Yendo a la línea siguiente, se ve que de esos 4.400.591, 2.571.790 son para gastos en personal.

Si se desea saber aún más detalles de esos 2.571.790, es posible examinar las filas que tienen más información en las columnas de la izquierda: veremos así que 1.113.100 corresponden a retribución del cargo y que ellos se componen de 190.700 asignados a la Comuna 1 y 922.400 como impacto total. Como puede verse, ese es el máximo nivel de desagregación ofrecido en la distribución de créditos (no hay más columnas de las de la izquierda que falte completar para estos últimos fondos).

Puede tomarse otro ejemplo, también de la distribución de créditos de 2010:

PRESUPUESTO 2010 - Distribución de Créditos																
Jur	Sjur	Ent	UE	Prog	Spr	Pry	Act	Ob	Inc	Ppal	Par	Spar	FF	Geo	Descripción	Importe
40															Ministerio De Salud	3.912.883.705
40	0	0	401												Ministerio De Salud	108.696.946
40	0	0	401	1											Actividades Centrales Salud	107.265.946
40	0	0	401	1	0	0	1								Conduccion Y Administracion	48.902.586
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1						Gastos En Personal	39.097.945
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	1				Retribución Del Cargo	19.094.990
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	1		0	11	4 Comuna 4	6.707.570
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	1		0	11	90 Impacto Total	12.387.420
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	1	4			Sueldo Anual Complementario	1.032.240
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	1	4	0	11	90 Impacto Total	1.032.240
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	1	6			Contribuciones Patronales	2.193.340
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	6		0	11	90 Impacto Total	2.193.340
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	7				Complementos	1.047.800
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	1	7		0	11	90 Impacto Total	1.047.800
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	2	1				Retribución Del Cargo	251.349
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	2	1		0	11	90 Impacto Total	251.349
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	2	4				Sueldo Anual Complementario	21.406
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	2	4	0	11	90 Impacto Total	21.406	
40	0	0	401	1	0	0	1	0	1	2	6				Contribuciones Patronales	46.430

Si se miran los 2.193.340 recuadrados se sabe que figura como “Geo: 90”, cuya descripción indica que es impacto total, es decir que no está asignado a ningún destino geográfico en particular.

Luego, yendo una línea más arriba, se advierte que ese monto corresponde a contribuciones patronales (“Par: 6”). Seis líneas arriba puede encontrarse, además, que es parte de 39.097.945 de gastos en personal (“Inc: 1”) que, a su vez, son parte de 48.902.586 de conducción y administración (“Act: 1”, una línea más arriba). Asimismo, puede encontrarse más arriba que esos 48.902.586 corresponden a los 107.265.946 de actividades centrales salud (“Prog: 1”), que son parte de los 108.696.946 asignados en general a la unidad ejecutora Ministerio de Salud de los fondos asignados en total a ese ministerio, que son 3.912.883.705.

Del mismo modo, se pueden revisar las asignaciones de créditos correspondientes a otras jurisdicciones.

4. Ejecuciones trimestrales

Con frecuencia trimestral el gobierno presenta un informe de la ejecución del presupuesto hasta ese momento (marzo, junio, septiembre y diciembre). Allí se puede encontrar información sobre el crédito vigente para cada uno de los gastos previstos, cuánto dinero se ha comprometido y cuánto se ha devengado⁴⁰.

⁴⁰ Los montos devengados se refieren a los créditos que ya han sido gastados -asignaciones presupuestadas que ya han sido ejecutadas-. Los montos comprometidos se refieren a obligaciones contraídas según las que se destinan los créditos presupuestarios definitivamente a la realización de aportes, subsidios, transferencias o gastos para la ejecución de obras, la adquisición de bienes, remuneraciones o contratación de servicios. La erogación está en condiciones de ser pagada cuando corresponda al compromiso contraído, tomando como base la documentación que demuestre su cumplimiento -no se pueden liquidar sumas que no correspondan a compromisos presupuestados y contraídos según los procedimientos establecidos en la ley-.

A modo de ejemplo, exponemos la primera parte de una de las planillas de las ejecuciones trimestrales, en este caso, correspondiente al primer trimestre de 2009

EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 31/03/2009								
CLASIFICACION POR JURISDICCION, UNIDAD EJECUTORA, PROGRAMA E INCISO								
EJERCICIO 2009								
Jurisdicción	Unidad Ejec.	Progr	Inciso	Partida Ppal	Descripción	Vigente	Compromiso Definitivo	Devengado
1					Legislatura De La Ciudad De Buenos Aires	239.821.319,00	0	0
1	10				Secretaria Administrativa	239.821.319,00	0	0
1	10	16			Formacion Y Sancion De Leyes	239.821.319,00	0	0
1	10	16	1		Gastos En Personal	185.911.000,00	0	0
1	10	16	1	1	Personal Permanente	120.611.000,00	0	0
1	10	16	1	2	Personal Temporario	64.100.000,00	0	0
1	10	16	1	4	Asignaciones Familiares	1.200.000,00	0	0
1	10	16	2		Bienes De Consumo	8.209.083,00	0	0
1	10	16	2	1	Productos Alimenticios, Agropecuarios Y Fo	332.105,00	0	0
1	10	16	2	2	Textiles Y Vestuario	265.608,00	0	0
1	10	16	2	3	Productos De Papel, Cartón E Impresos	1.633.489,00	0	0
1	10	16	2	5	Productos Químicos, Combustibles Y Lubric	884.570,00	0	0
1	10	16	2	6	Productos De Minerales No Metálicos	50.466,00	0	0
1	10	16	2	7	Productos Metálicos	203.000,00	0	0
1	10	16	2	8	Minerales	14.229,00	0	0
1	10	16	2	9	Otros Bienes De Consumo	4.825.616,00	0	0
1	10	16	3		Servicios No Personales	35.679.077,00	0	0

Allí se puede ver cómo está estructurada; a la izquierda se encuentran algunas de las columnas que ya detallamos para la distribución de créditos; luego aparece la descripción y las columnas para indicar los montos vigentes, comprometidos y devengados.

En este caso, se puede ver en la primera fila que la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires disponía al 31 de marzo de 2009 de un crédito de 239.821.319 pesos, de los cuales no había comprometido ni devengado nada hasta ese momento. Por lo tanto, tampoco se encuentra nada comprometido o devengado en los incisos más desagregados que están dentro de la jurisdicción Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

Avanzando en la planilla, puede se ver al Ministerio de Salud [jurisdicción 40]:

EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 31/03/2009								
CLASIFICACION POR JURISDICCION, UNIDAD EJECUTORA, PROGRAMA E INCISO								
EJERCICIO 2009								
Jurisdicción	Unidad Ejec.	Progr	Inciso	Partida Ppal	Descripción	Vigente	Compromiso Definitivo	Devengado
40					Ministerio De Salud	3.291.391.659,00	965.241.596,39	662.324.619,21
40	401				Ministerio De Salud	62.999.293,00	7.823.139,86	6.880.287,75
40	401	1			Actividades Centrales Salud	61.147.905,00	7.802.971,67	6.860.690,47
40	401	1	1		Gastos En Personal	32.458.068,00	6.522.111,90	6.219.256,70
40	401	1	1	1	Personal Permanente	18.188.172,65	3.719.489,73	3.545.779,44
40	401	1	1	2	Personal Temporario	131527,85	131.527,85	125.102,28
40	401	1	1	3	Servicios Extraordinarios	2271,95	2.271,95	1.480,00
40	401	1	1	4	Asignaciones Familiares	319.630,00	136.736,20	136.736,20
40	401	1	1	5	Asistencia Social Al Personal	159.340,00	33.051,78	33.051,78
40	401	1	1	6	Beneficios Y Compensaciones	8545,55	8.545,55	8.545,55
40	401	1	1	7	Gabinete De Autoridades Superiores	2.368.140,00	652.700,14	628.167,21
40	401	1	1	8	Contratos Por Tiempo Determinado	11.280.440,00	1.837.788,70	1.740.394,24
40	401	1	2		Bienes De Consumo	170.661,00	4.633,30	4.633,30
40	401	1	2	1	Productos Alimenticios, Agropecuarios Y Fo	7.227,00	1.428,80	1.428,80
40	401	1	2	2	Textiles Y Vestuario	0	0	0
40	401	1	2	3	Productos De Papel, Cartón E Impresos	19.932,00	0	0
40	401	1	2	5	Productos Químicos, Combustibles Y Lubric	339	0	0

En las primeras líneas correspondientes a este ministerio, se puede ver que al 31 de marzo tenía un crédito vigente de 3.291.391.659 pesos, de los que ya había comprometido 965.241.596,39 y devengado 662.324.619,21. Dado que para devengar un gasto es necesario haber realizado un compromiso antes y que para ello es necesario disponer crédito vigente suficiente, el vigente nunca será menor al comprometido y éste no será menor al devengado.

Por último, miremos el siguiente ejemplo:

EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 31/03/2009								
CLASIFICACION POR JURISDICCION, UNIDAD EJECUTORA, PROGRAMA E INCISO								
EJERCICIO 2009								
Jurisdicción	Unidad Ejec.	Progr	Inciso	Partida Ppal	Descripción	Vigente	Compromiso Definitivo	Devengado
26	275				Subsecretaria De Seguridad Urbana	74.998.879,00	10.156.945,45	10.008.106,55
26	275	3			Act Comunes A Los Prog 16,24,26,36,37 Y 5	74.998.879,00	10.156.945,45	10.008.106,55
26	275	3	1		Gastos En Personal	1.786.300,00	1.704.299,17	1.684.876,27
26	275	3	1	1	Personal Permanente	168.265,97	168.265,97	160.467,78
26	275	3	1	3	Servicios Extraordinarios	295,43	295,43	295,43
26	275	3	1	4	Asignaciones Familiares	46.814,00	46.814,00	46.814,00
26	275	3	1	5	Asistencia Social Al Personal	24.511,81	24.511,81	24.511,81
26	275	3	1	7	Gabinete De Autoridades Superiores	81.940,83	0	0
26	275	3	1	8	Contratos Por Tiempo Determinado	1.464.411,96	1.464.411,96	1.452.787,25
26	275	3	2		Bienes De Consumo	191.089,00	0	0
26	275	3	2	1	Productos Alimenticios, Agropecuarios Y Fo	16.428,00	0	0
26	275	3	2	2	Textiles Y Vestuario	12.300,00	0	0
26	275	3	2	3	Productos De Papel, Cartón E Impresos	21.190,00	0	0
26	275	3	2	4	Productos De Cuero Y Caucho	10.800,00	0	0
26	275	3	2	7	Productos Metálicos	745	0	0
26	275	3	2	9	Otros Bienes De Consumo	129.626,00	0	0
26	275	3	3		Servicios No Personales	8.818.140,00	394.122,28	394.122,28
26	275	3	3	1	Servicios Básicos	1.102.940,00	44.612,28	44.612,28
26	275	3	3	2	Alquileres Y Derechos	31.500,00	5.670,00	5.670,00

En la fila destacada se puede ver que el crédito asignado a ese concepto es de 46.814 pesos, y que los montos comprometidos y devengados son del mismo valor. Esto indica que en los próximos trimestres el gobierno no podrá gastar más dinero en este concepto, salvo que aumente el crédito vigente para él -por ejemplo, a raíz de un aumento inesperado en la recaudación-. Los informes de ejecución trimestral contienen otra información adicional que no se desarrolla en esta guía.

5. Cuenta de inversión

Al finalizar cada ejercicio, el Ejecutivo prepara la cuenta de inversión en la que detalla los resultados económicos y financieros del año, cuáles fueron efectivamente los recursos y gastos realizados, etc. Al igual que en el caso de las ejecuciones trimestrales, sólo se verá aquí parte de la información contenida en estos informes. En primer lugar, en la presentación incluida al inicio de las cuentas de inversión hay un índice y comentarios sobre lo que se puede encontrar en ella.

En las cuentas de inversión hay planillas que detallan los montos vigentes, comprometidos y devengados al final del año -como en las ejecuciones trimestrales para finales de cada trimestre-.

A continuación se puede ver una parte de estas planillas correspondiente a la Cuenta de inversión de 2009:

ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES											
EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA AL 31/12/2009 EJERCICIO 2009											
CLASIFICACIÓN DEL GASTO POR JURISDICCIÓN, UNIDAD EJECUTORA, PROGRAMA Y OBJETO DEL GASTO											
EN PESOS											
Jur	U E	Prog	Inc	PPpal	Descripción	Crédito de Sanción	Modificaciones Introducidas	Crédito Vigente	Definitivo	Devengado	Saldo No Utilizado
45					Ministerio De Desarrollo Social	943.627.560,00	-27.218.662,00	916.408.898,00	882.341.827,32	877.527.108,38	38.881.789,62
45	460				Ministerio De Desarrollo Social	31.022.710,00	9.717.443,00	40.740.153,00	38.450.935,76	38.284.365,75	2.455.787,25
45	460	1			Actividad Central Ministerio Desarrollo Social	31.022.710,00	9.717.443,00	40.740.153,00	38.450.935,76	38.284.365,75	2.455.787,25
45	460	1	1		Gastos En Personal	10.844.850,00	-1.507.358,00	9.337.492,00	9.278.000,87	9.278.000,87	59.491,13
45	460	1	1	1	1 Personal Permanente	2.951.800,00	108.851,00	3.060.651,00	3.001.179,73	3.001.179,73	59.471,27
45	460	1	1	3	3 Servicios Extraordinarios	0	360.218,00	360.218,00	360.215,09	360.215,09	2,91
45	460	1	1	4	4 Asignaciones Familiares	45.030,00	78.625,00	123.655,00	123.654,57	123.654,57	0,43
45	460	1	1	5	5 Asistencia Social Al Personal	48.170,00	-7.637,00	40.533,00	40.530,31	40.530,31	2,69
45	460	1	1	6	6 Beneficios Y Compensaciones	0	3.367,00	3.367,00	3.366,38	3.366,38	0,62
45	460	1	1	7	7 Gabinete De Autoridades Superiores	1.321.750,00	-172.998,00	1.148.752,00	1.148.749,50	1.148.749,50	2,50

En este caso, además de los montos vigentes, comprometidos (definitivos) y devengados, se detallan los créditos de sanción (montos aprobados al inicio del período), las modificaciones introducidas al crédito (calculado como la diferencia entre el vigente y el crédito de sanción) y el saldo no utilizado (calculado como la diferencia entre el vigente y el devengado).

Del mismo modo, se pueden encontrar otras planillas en las que la información está agrupada con otros criterios, por ejemplo, por destino geográfico. El gobierno no siempre presenta la información agrupada con los mismos criterios o desagregada con el mismo nivel de detalle.

Por último, en las cuentas de inversión hay documentos específicos de cada jurisdicción (ministerio, etc.) en los que se presenta información cualitativa y cuantitativa sobre su actuación a lo largo del ejercicio. Allí se puede encontrar una evaluación de los resultados de la política de la jurisdicción y del proceso e implementación de cada uno de sus programas.



CAPÍTULO 4

PASOS DEL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO



CAPÍTULO 4

PASOS DEL ANÁLISIS PRESUPUESTARIO

En este capítulo se desarrollan cada uno de los pasos que deben darse para realizar el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos. Si bien consideramos que seguir el orden que indicamos en esta guía puede ser de utilidad a fin de explicar el proceso y las etapas del análisis, aclaramos que el orden de los pasos no es rígido, de manera que quienes realicen trabajo presupuestario pueden iniciar el análisis en diferentes instancias. Normalmente el análisis se realiza volviendo alternadamente sobre cada uno de ellos, en un proceso de ida y vuelta que puede repetirse varias veces volviendo a analizar los hallazgos encontrados en cada paso.

Dividimos el análisis en cinco pasos. Luego de explicar conceptualmente cada uno de ellos, se mencionan brevemente algunos ejemplos que muestran su aplicación a casos concretos en la Ciudad de Buenos Aires. Los ejemplos utilizados hacen referencia al derecho a la educación y al derecho a la vivienda.

El **primer paso** consiste en la identificación de un problema posiblemente relacionado con el presupuesto. En esta etapa debe evaluarse preliminarmente si un cambio en el presupuesto -ya sea en la asignación o en la ejecución- produciría un avance en la resolución del problema.

El **segundo paso** consiste en identificar las obligaciones estatales en relación con el problema identificado, a fin de determinar si el problema es un problema de derechos.

El **tercer paso** requiere reunir información sobre el contexto y sobre los indicadores que en el caso sean relevantes a fin de determinar el impacto del presupuesto sobre el cumplimiento de los derechos.

El **cuarto paso** comprende la tarea de identificar y reunir la información presupuestaria relevante, y determinar los organismos y programas del gobierno que están involucrados en la resolución del problema.

El **quinto paso** consiste en la aplicación de las obligaciones que surgen del derecho internacional de los derechos humanos al presupuesto. Allí se desarrollan estándares del derecho internacional de los derechos humanos, y se muestran las fórmulas que pueden emplearse para su aplicación al presupuesto. Para cada estándar se utilizan ejemplos de casos concretos relacionados con el derecho a la educación y el derecho a la vivienda en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

PASO 1

Identificar un caso o problema posiblemente relacionado con la asignación o ejecución presupuestaria.

Las organizaciones de la sociedad civil abocadas a la defensa de derechos humanos normalmente comienzan su trabajo de incidencia tras haber identificado casos o situaciones concretas que afectan los derechos de grupos vulnerables de la sociedad. En ocasiones, tras recibir una denuncia o un reclamo concreto resulta difícil saber si se está ante un problema de derechos y si tal problema involucra la asignación o ejecución de presupuesto, es decir, si la asignación o ejecución del presupuesto son parte del problema.

Durante esta etapa del análisis sucede lo siguiente:

- Las organizaciones toman conocimiento de situaciones que afectan derechos a través de denuncias realizadas por los miembros de comunidades en las que desarrollan su trabajo, a través de investigaciones propias o realizadas por académicos/as o por los medios de comunicación.
- También es posible que algunas organizaciones decidan analizar el gasto de toda un área o un sector -por ejemplo el gasto en salud-, a fin de determinar si se cumplen las obligaciones estatales en materia de derechos humanos. Los organismos del sistema internacional de protección de los derechos humanos que deben vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales realizan su evaluación a partir de las obligaciones de los Estados en relación con cada derecho, criterio que también puede utilizarse para realizar el análisis desde una organización de la sociedad civil.
- Luego de identificado el problema debe obtenerse más información sobre el contexto general y el presupuesto, y por último debe analizarse exhaustivamente la información reunida. Algunos problemas de derechos humanos no están relacionados con la asignación y ejecución del presupuesto, de modo que una estrategia de incidencia efectiva no requerirá el análisis del presupuesto desde una perspectiva de derechos. El análisis que se efectúe en esta etapa será preliminar ya que la información completa sobre la relación entre el presupuesto y el problema sólo podrá obtenerse una vez analizados los documentos presupuestarios y otra información estadística. En todos los casos, sea que se parta de un problema concreto o de un análisis más general, resultará importante reunir mayor información sobre el contexto a fin de entender si existen problemas relacionados con el presupuesto y si están involucrados derechos humanos. Para ello será necesario entender de qué forma la asignación o ejecución del presupuesto impacta en el goce del derecho relacionando la información presupuestaria con el cumplimiento de los derechos.

PROBLEMAS EDUCATIVOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

En la Ciudad de Buenos Aires existen problemas de falta de vacantes en los distintos niveles educativos: inicial, primario y medio. La falta de vacantes en el nivel inicial en cada uno de los últimos años ha dejado fuera de la escuela a 6000 de niños/as de toda la ciudad, en particular a los/as más pequeños/as.

La falta de vacantes en el nivel primario se registra exclusivamente en ciertas zonas de la Ciudad y obliga a muchas/os madres y padres a llevar a sus niños/as a escuelas muy lejanas, lo que reduce sus posibilidades de asistir regularmente, y en algunos casos extremos puede ocasionar el abandono de la escuela. En algunos casos el Gobierno asegura el transporte escolar gratuito de niños/as que asisten a escuelas lejanas, y en otros casos los niños/as se ven obligados/as a trasladarse por su cuenta ya que el Gobierno no provee el servicio.

En el nivel medio también existen serios problemas de falta de vacantes, particularmente en ciertas zonas de la Ciudad, y en ningún caso el Gobierno provee servicios de transporte escolar.

En los distritos escolares de la Ciudad en los que se registran los mayores problemas de falta de vacantes las/os docentes también tienen una excesiva cantidad de alumnos/as por aula, lo que dificulta el proceso de enseñanza. Además, en esas zonas sólo un porcentaje muy bajo de la matrícula de nivel primario asiste a escuelas de jornada completa.

Un análisis socio-demográfico demuestra que las zonas ("distritos escolares") en las que se concentran los mayores problemas de superpoblación en las aulas, falta de vacantes en las escuelas y falta de escuelas de jornada completa son las zonas que presentan los porcentajes más altos de población con necesidades básicas insatisfechas⁴¹. A su vez, en esas zonas de mayor vulnerabilidad social y económica se registran los peores indicadores educativos, con mayores porcentajes de alumnos/as repitentes, con sobre edad, abandono escolar, entre otros. Además, si bien los problemas de mantenimiento edilicio afectan a escuelas de gestión estatal de todas las zonas de la Ciudad, las escuelas de las zonas más pobres registran los problemas más importantes y un mayor deterioro del equipamiento escolar.

Por otro lado, en las zonas donde vive la población con menor porcentaje de necesidades básicas insatisfechas la cantidad de alumnos/as por docente es baja, el porcentaje de la matrícula que asiste a escuelas de jornada completa es sustancialmente más alto y los indicadores educativos presentan mejores resultados. En esas zonas no se presentan problemas de falta de vacantes –con excepción del nivel inicial, donde los problemas son de todos modos menores a los del resto de la Ciudad–, y los/as niños/as asisten a escuelas cercanas a sus casas.

⁴¹ Se consideran hogares con NBI, a aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: hogares que habitan viviendas con más de tres personas por cuarto (hacinamiento crítico); hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua; hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela; hogares que tienen cuatro o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario).

PROBLEMAS DE VIVIENDA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El déficit habitacional existente en la Ciudad de Buenos Aires arroja números preocupantes. Según datos referidos al año 2006, las condiciones de precariedad más agudas y de emergencia habitacional alcanzarían, como mínimo, a un 15% de la población⁴². Esta grave situación crece dramáticamente año a año. Así, en 2009 se estimó que la cantidad de personas en emergencia habitacional de la Ciudad podría ascender a 300.000⁴³ personas (una población similar a la existente en toda la provincia de La Pampa⁴⁴) que viven en villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios situados principalmente en la zona sur de la Ciudad⁴⁵. Es decir que un 10% de la población vive en condiciones de extrema precariedad.

Algunas estadísticas muestran claramente las contrastantes condiciones de vida que se registran entre los habitantes de las villas y los del resto de la Ciudad. En lo que respecta a las condiciones habitacionales ha quedado demostrado que el tamaño de los hogares y el índice de hacinamiento es sustancialmente diferente según se trate de una u otra zona. Según estadísticas formuladas por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, en las zonas más pobres de la Ciudad los hogares compuestos por cinco o más personas representan el 27,3% aproximadamente. En las villas porteñas es posible identificar un promedio de 4,6 miembros por hogar de tamaño medio, mientras que en el resto de la Ciudad este número es de 2,6 personas.

A su vez, la población residente en villas, en comparación con el total de la Ciudad, es “14 años más joven. Su proporción de niños es mayor en 20 puntos porcentuales y la de adultos mayores es menor en 13 puntos”⁴⁶. Además, los ingresos de quienes habitan en villas son muy inferiores a los del resto de la Ciudad (las diferencias son de aproximadamente el 80%), y la población residente en villas posee, en promedio, 4 años de escolaridad menos que la población total de la Ciudad, y las personas que residen en villas apenas superan el nivel primario⁴⁷.

A su vez, la población que reside en villas se encuentra expuesta a serias deficiencias habitacionales -peor situación de habitabilidad e inseguridad en cuanto al título de las viviendas- y sufre serias dificultades en el acceso a servicios públicos, lo que repercute directamente sobre su vida y desarrollo, profundizando la exclusión social a la que se encuentra sometida.

Los habitantes de los barrios de emergencia subsisten en condiciones sumamente precarias con nulo, escaso o deficiente acceso a los servicios públicos básicos (agua, gas, electricidad, cloacas y teléfonos) de los que sí goza el resto de los habitantes de la Ciudad. Así, la realidad de los barrios pone de manifiesto que existe una distribución desigual en el acceso a los servicios públicos en la Ciudad de Buenos Aires, en virtud de la cual los sectores de ingresos más bajos, que son los que se encuentran en situación de absoluta precariedad habitacional, también son quienes padecen los peores niveles de acceso a los servicios públicos básicos. El acceso a agua segura y cloacas, la provisión de gas o la recolección de residuos, entre otros servicios, puede ser diferente entre algunas villas, pero en la mayoría de los casos es deficitaria e insuficiente para satisfacer las necesidades básicas e incluso puede prestarse de forma no segura, poniendo en riesgo la salud de los habitantes.

⁴² Según Informe de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (AGT) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), “Infantilización del déficit habitacional: una temática invisible”, año 2009.

⁴³ Según un informe de la Presidencia de la Comisión de Vivienda de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, “Buenos Aires Sin Techo”, julio de 2009.

⁴⁴ Según el Censo 2001 la Población de La Pampa es de 299.294 habitantes. En el último censo realizado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad el 28 y 29 de marzo de 2009 en la Villa 31-31bis se comprobó que la población había aumentado en un 54% desde la última proyección practicada por ese organismo en 2005. Si se aplica ese margen de aumento del 54% a todas las villas de la Ciudad se obtiene una población mayor a 263.000 habitantes.

⁴⁵ Según el diagnóstico especial “Intervención estatal destinada al abordaje del Déficit Habitacional en la Ciudad de Buenos Aires”, Sindicatura General de la CABA, 2009.

⁴⁶ Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires: 2009.

⁴⁷ Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires: 2009.

PASO 2

Identificar las obligaciones estatales -internacionales y locales- en relación con el derecho.

Si bien los derechos humanos son universales, existen con independencia de su incorporación legal y se basan en el reconocimiento de que una vida desprovista de ellos no sería una vida acorde con la dignidad humana, siempre resulta relevante saber cuáles son los derechos formalmente reconocidos en nuestro sistema legal, el alcance de ese reconocimiento y las obligaciones legales que impone a los Estados. Por ello, una vez identificado un problema debe examinarse la normativa vigente a fin de identificar con precisión cuáles son las normas y principios que reconocen el derecho que está en juego en el caso concreto y el alcance de las obligaciones estatales en esa materia. El reconocimiento expreso de ciertos derechos en la normativa constitucional y legal resulta suficiente para demostrar su exigibilidad y constituye un poderoso argumento a favor de la prioridad de tales derechos en la asignación presupuestaria. A fin de determinar qué derechos se encuentran formalmente reconocidos debemos realizar un estudio exhaustivo de la normativa internacional, nacional y local.

Los instrumentos de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional que establecen un umbral de protección

A través de la reforma constitucional de 1994 se estableció que los siguientes instrumentos internacionales de derechos humanos tienen jerarquía constitucional: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención Sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; y la Convención Sobre los Derechos del Niño⁴⁸. Estos instrumentos incorporan y protegen un amplio número de derechos que son exigibles en todo el ámbito nacional, lo que implica que deben ser cumplidos y observados tanto por el Gobierno Nacional como por los Gobierno subnacionales.

⁴⁸ Art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

La normativa nacional y local

Los tratados establecen un piso mínimo de protección de los derechos que no puede ser restringido por las leyes y otra normativa reglamentaria de carácter nacional y local, pero dicho piso sí puede ser aumentado o mejorado por el derecho interno de los Estados. Por ello, además de recurrir a los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, debe realizarse un estudio exhaustivo de las leyes nacionales y locales que desarrollan el contenido de los derechos en el ámbito interno y en muchos casos elevan el piso mínimo que surge de los tratados. Por ejemplo, las leyes argentinas elevan sustancialmente el contenido mínimo del derecho a la educación que surge de los tratados internacionales de derechos humanos, en cuanto establecen que la obligatoriedad de la educación se extiende desde el preescolar hasta el final del nivel medio (Ley de Educación Nacional). A su vez, la Constitución de la Ciudad eleva el piso nacional al establecer el deber estatal de asegurar y financiar el derecho a la educación desde los 45 días.

¿CÓMO DETERMINAR EL CONTENIDO CONCRETO DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS?

La determinación del contenido y alcance de todos los derechos (tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales) es una tarea compleja, ya que las normas de las constituciones y tratados de derechos humanos están escritas en un lenguaje general que presenta ciertos problemas de vaguedad y ambigüedad. Se trata de un problema común a todos los derechos, que precisan de la construcción de criterios de interpretación y estándares aplicables a casos concretos.

A fin de precisar el contenido o alcance de los derechos y obligaciones establecidas en los pactos resulta útil recurrir a los documentos elaborados por los cuerpos internacionales de expertos que han realizado una importante tarea en la definición del contenido de los DESC, como el Comité DESC y el Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Otros instrumentos legales, como los principios de Limburgo sobre la implementación del PIDESC y las directrices de Maastricht sobre la violación de DESC, fueron desarrollados para clarificar las obligaciones legales de los Estados. Además, es importante examinar la normativa y la jurisprudencia nacional y local, ya que los órganos legislativos y los tribunales también contribuyen con la tarea de precisar el contenido de los DESC.

El **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR)**⁴⁹ es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por sus Estados Partes. Todos los Estados Partes deben presentar al Comité informes periódicos sobre la manera en que se ejercitan los derechos. El Comité examina cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones al Estado Parte en forma de "Observaciones Finales".

El Comité también publica su interpretación de las disposiciones del Pacto, en forma de "Observaciones Generales". Las observaciones generales del Comité desarrollan los atributos de los distintos derechos y facilitan la tarea tendiente a precisar su alcance concreto y las correlativas obligaciones estatales. A su vez, en la Argentina la Corte Suprema y los jueces nacionales y locales reconocen expresamente la autoridad de las observaciones generales del Comité como guía para interpretar las obligaciones y derechos establecidos en los pactos.

⁴⁹ El Comité se estableció en virtud de la resolución 1985/17, del 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) para desempeñar las funciones de supervisión asignadas en la parte IV del Pacto.

¿QUÉ ES EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO EN RELACIÓN CON SU CUMPLIMIENTO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES?

El derecho a la educación se encuentra reconocido en la Constitución Nacional y en diversos tratados internacionales de Derechos Humanos que gozan de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22). La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagra el derecho a la educación de toda persona, inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas (art. XII). El artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho de toda persona a la educación, orientado hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, así como al respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales también reconoce el derecho a la educación en su art. 13, disposición que ha sido interpretada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través de la Observación General N° 13 y la Observación General N° 11.

→ De acuerdo a la Observación General N° 13, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

A.

DISPONIBILIDAD. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. Las condiciones para que funcionen dependen de numerosos factores, entre otros, el contexto de desarrollo en el que actúan; por ejemplo, las instituciones y los programas probablemente necesiten edificios u otra protección contra los elementos, instalaciones sanitarias para ambos sexos, agua potable, docentes calificados con salarios competitivos, materiales de enseñanza, etc.; algunos necesitarán además bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, etc.

B.

ACCESIBILIDAD. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente:

- 1. NO DISCRIMINACIÓN.** La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos;
- 2. ACCESIBILIDAD MATERIAL.** La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia);
- 3. ACCESIBILIDAD ECONÓMICA.** La educación ha de estar al alcance de todos. Mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita.

C.

ACEPTABILIDAD. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres.

D.

ADAPTABILIDAD. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.

→ En el orden nacional deberá tenerse en cuenta lo establecido en la Ley de Financiamiento Educativo 26.075, y la ley de Educación Nacional N° 26.206 que consagra la responsabilidad del Estado nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en cuanto a “c) Asegurar el acceso y la permanencia con igualdad de oportunidades, atendiendo especialmente a los sectores menos favorecidos de la población” (art. 21) y establece que la obligatoriedad escolar en todo el país se extiende desde la edad de cinco años hasta la finalización del nivel de la educación secundaria.

→ A su vez, resulta de importancia la Ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que en su art. 15 reconoce el derecho a la educación pública y gratuita, y establece que los niños y niñas tienen derecho al acceso y permanencia en un establecimiento educativo cercano a su residencia. Además, en su art. 5 establece la asignación privilegiada y la intangibilidad de los recursos públicos destinados a las políticas que aseguren el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

→ En el ámbito de local, resultan de importancia la Constitución de la Ciudad, que establece que “La Ciudad asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar diez años de escolaridad, o el período mayor que la legislación determine”; la Ley 114 de “Protección de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires”, que establece la prioridad en la asignación de recursos públicos en la formulación y ejecución de políticas en las áreas relacionadas con la efectivización y la protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia, entre otros derechos; la Ley 898 que extiende la obligatoriedad a la escuela media; y la Ley 3.331 de Políticas Públicas para la Inclusión Educativa Plena.

→ Por último, cabe tener presente la normativa antidiscriminatoria aplicable en relación con todos los derechos reconocidos, que prohíbe toda discriminación basada en la posición social o económica de las personas.

Sin perjuicio de la normativa reseñada, que resulta fundamental para entender el alcance del derecho a la educación en el ámbito de la ciudad, es importante examinar decretos y otros reglamentos administrativos de menor jerarquía a través de los cuales se diseñan e implementan políticas públicas tendientes a dar cumplimiento a los derechos.

De la normativa citada se desprende que en la Ciudad de Buenos Aires se reconoce expresamente el derecho a la educación en los tres niveles educativos y el deber estatal de financiarla, se reconoce normativamente el derecho de acceder a un establecimiento educativo cercano al lugar de residencia y el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en el acceso a la educación. Ello implica que los problemas que previamente planteamos como “problemas educativos”, afectan el derecho a la educación y el derecho a la igualdad de oportunidades de los niños/as de la Ciudad, en particular de aquellos/as de las zonas más pobres.

¿QUÉ ES EL DERECHO A LA VIVIENDA Y QUÉ NORMAS LO REGULAN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES?

El derecho a la vivienda se encuentra ampliamente reconocido localmente en nuestra Constitución Nacional (art. 14 bis) y en la Constitución de la Ciudad (art. 31), e internacionalmente a través de instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11 inc. 1), entre otros.

→ El Comité DESC desarrolló el contenido del derecho a la vivienda y las obligaciones de los Estados en las observaciones generales N° 4 y N° 7. Así, para que una vivienda constituya “vivienda adecuada” deben garantizarse, como mínimo, los siguientes aspectos:

A.

SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TENENCIA: Cuando las personas gozan de cierto grado de seguridad que les garantice una protección legal contra el desalojo.

B.

DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS, MATERIALES, FACILIDADES E INFRAESTRUCTURA: Contar con ciertos servicios indispensables; acceso a agua potable, energía para la calefacción, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, drenaje, servicios de emergencia.

C.

GASTOS SOPORTABLES: Los gastos de la casa deben ser proporcionales al nivel de ingresos de quienes allí viven (subsídios de vivienda, líneas de financiamiento, etc.).

D.

HABITABILIDAD: La vivienda debe ofrecer espacio suficiente y adecuado para sus ocupantes y protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia y de factores de enfermedad.

E.

ASEQUIBILIDAD: Garantizar que los grupos en situación de desventaja tengan un acceso pleno y sostenible a una vivienda. Que la vivienda se encuentre al alcance económico según las condiciones de las personas.

F.

LUGAR: La vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención a la salud, escuelas, etc. La vivienda tampoco puede construirse en lugares contaminados que amenacen el derecho a la salud.

G.

ADECUACIÓN CULTURAL: La manera en la que se construya la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

→ En el orden local, la Constitución de la Ciudad en su art. 31 “reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos. 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva. 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.”

→ Asimismo, también existen otras normas locales a través de las cuales se diseñan e implementan políticas públicas tendientes a dar cumplimiento a este derecho. La ley N° 1251 crea el Instituto de la Vivienda de la Ciudad y le asigna la función de planificar y ejecutar las políticas habitacionales definidas por el Gobierno de la Ciudad para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos.

→ Por último, hay leyes específicas que protegen el derecho a la vivienda como las leyes de urbanización o de emergencia habitacional dictadas para ciertos barrios de la Ciudad (Villa 1-11-14, Ley 403; Villa 20, Ley 1770; Villa 31-31bis, Ley 3343; etc.).

PASO 3

Reunir información sobre el contexto e indicadores relevantes a fin de determinar el impacto de la asignación presupuestaria sobre el nivel de cumplimiento de los derechos.

Como anticipamos, hay mucha información no presupuestaria que es indispensable para evaluar el presupuesto desde una perspectiva de derechos, ya que permite relacionar las decisiones sobre asignación de recursos con el impacto que éstas generan sobre el nivel de cumplimiento de los derechos.

Si bien el presupuesto es uno de los indicadores que deben evaluarse para determinar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con derechos, no basta con mostrar variaciones o disminuciones en los niveles de gasto en áreas relacionadas con derechos para concluir que esas modificaciones constituyen un incumplimiento de las obligaciones estatales. Por ejemplo, una disminución en el gasto destinado a planes habitacionales no constituye un incumplimiento del derecho a la vivienda si la asignación presupuestaria reducida resulta suficiente y adecuada para atender las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad habitacional, por caso, debido a una caída significativa en los niveles de desempleo, de pobreza y en la cantidad de personas sin techo.

Por ello, el análisis del presupuesto debe ser relacionado de manera concreta con el impacto que la distribución de recursos genera sobre el goce de los derechos. Para establecer ese impacto se requieren diversos indicadores sociales y económicos que deberán ser relacionados con los niveles de gastos y con su distribución de acuerdo a los criterios de discriminación prohibidos.

Resulta imposible determinar en abstracto y de antemano qué información concreta será necesaria para realizar el análisis, ya que ésta variará de acuerdo al derecho, al contexto y al problema concreto que se aborde⁵⁰. Una guía general sobre los indicadores relevantes puede elaborarse teniendo en cuenta los atributos generales que, en relación con cada derecho, son desarrollados en las observaciones generales elaborados por el Comité DESC. A través del desarrollo de cada derecho que se efectúa en dichas observaciones es posible deducir una serie de indicadores que resultan relevantes. En líneas generales, los indicadores usados para evaluar el impacto de las políticas sobre el goce de derechos deben ser

⁵⁰ De acuerdo al "Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos", elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU en respuesta a la solicitud formulada por los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, "La pertinencia contextual de los indicadores es una consideración clave para su aceptabilidad y utilización entre los posibles usuarios encargados de vigilar el ejercicio de los derechos humanos. Dentro de un país, las regiones difieren en términos de sus logros sociales, económicos y políticos, así como en cuanto al nivel de realización de los derechos humanos. Esas diferencias se reflejan invariablemente en las distintas prioridades de desarrollo. Por este motivo, tal vez no sea siempre posible establecer un conjunto universal de indicadores para evaluar el nivel de realización de los derechos humanos".

pertinentes, conceptualmente relacionados con el derecho y confiables. Además de estos indicadores cuantitativos, los estudios e investigaciones cualitativas pueden ser importantes para entender el contexto general y el impacto de ciertas políticas públicas sobre los derechos humanos.

INFORMACIÓN SOBRE EL CONTEXTO EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

En relación con el derecho a la educación podemos mencionar ciertos indicadores y datos no presupuestarios que son sumamente relevantes para analizar los problemas educativos que se plantean en la Ciudad de Buenos Aires y que deben ser adecuadamente relacionados con la información presupuestaria.

Se puede determinar parte de la información estadística que resulta relevante para evaluar el presupuesto educativo desde una perspectiva de derechos a partir de lo establecido en la Observación General N° 13, que desarrolla el contenido del derecho a la educación.

Por ejemplo, para evaluar la **disponibilidad** del derecho a la educación resulta importante contar con indicadores estadísticos sobre:

- La cantidad de instituciones educativas en las distintas zonas de la Ciudad y en los distintos niveles educativos, la modalidad de la oferta y la cantidad de personas que demandan y que necesitan educación en las distintas zonas;
- La cantidad de docentes por alumno/a,
- La cantidad de bibliotecas, servicios de informática, tecnología de la información, entre otros.

La evaluación de la dimensión de la **no discriminación** requiere de datos estadísticos sobre:

- Los niveles de acceso y de permanencia en el sistema educativo de los grupos vulnerables de la sociedad, tasas de escolaridad y de alfabetización;
- La distribución de la oferta educativa en función de los criterios de discriminación prohibidos;
- Indicadores socio-demográficos desagregados sobre el conjunto de la población, sobre los niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas y otros indicadores de vulnerabilidad;
- Indicadores educativos, como la cantidad de alumnos/as por docente, los niveles de deserción escolar, los índices de repitencia y de sobreedad en los distintos grupos sociales;
- La distribución de recursos educativos entre los grupos sociales (por ejemplo, la distribución de los/as docentes más calificados/as);
- El sistema de becas escolares y programas de apoyo para estudiantes de sectores desfavorecidos.

La evaluación de la **accesibilidad material** requiere datos sobre:

- La cantidad de personas que tienen dificultades para acceder a la educación debido a la distancia a la escuela (información que además debe desagregarse de acuerdo a los criterios de discriminación prohibidos).

La **dimensión económica de la accesibilidad** se evalúa teniendo en cuenta:

- La cantidad de personas que no pueden acceder a una educación adecuada debido a los costos directos o indirectos derivados de la educación (los costos indirectos comprenden los gastos en uniformes, libros y transporte, entre otros).

La evaluación de la **aceptabilidad** requiere datos sobre:

- La calidad educativa, como los resultados de los operativos de evaluación que miden cuán alejado está el conocimiento de los alumnos/as en áreas temáticas básicas con relación al conocimiento mínimo que deberían haber adquirido según el nivel alcanzado, la formación de los/as docentes, la cantidad de horas por año escolar, entre otros.

De los estándares establecidos en la normativa nacional y local surgen otros indicadores educativos que pueden tenerse en cuenta para la realización del análisis presupuestario desde una perspectiva de derechos.

INFORMACIÓN SOBRE EL CONTEXTO EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

El derecho a la vivienda muestra claramente la interrelación e interdependencia que caracteriza a los derechos humanos. La problemática habitacional está intensamente relacionada –cuando no se identifica– con la pobreza y la vulneración de otros derechos básicos y fundamentales.

A fin de determinar si el presupuesto cumple con el derecho a la vivienda de los/as habitantes de las villas de la Ciudad debe obtenerse información respecto del contexto y la problemática habitacional en términos cuantitativos y cualitativos. Estos indicadores brindan información sobre el contexto y permiten evaluar el nivel de cumplimiento del derecho a la vivienda.

La Observación General N° 4 del Comité DESC, al desarrollar los estándares mínimos de cumplimiento del derecho a la vivienda, definió ciertos atributos del derecho a los que pueden aplicarse indicadores que reflejarán su nivel de cumplimiento, como ser: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.

Algunos indicadores para medir el cumplimiento del derecho a la vivienda son la cantidad de personas que viven en la vía pública, cantidad de personas que residen en hogares con necesidades básicas insatisfechas, cantidad de personas que habitan en viviendas precarias, etc. Como se dijo, la problemática habitacional está relacionada con la pobreza. En efecto, la medición de la pobreza estructural que realiza el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), incorpora dimensiones analíticas relacionadas específicamente con el cumplimiento de los estándares mínimos de vivienda, como surge del cuadro a continuación.

NECESIDADES BÁSICAS	DIMENSIONES	VARIABLES CENSALES
Acceso a la vivienda	a. Calidad de vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso, paredes y techo ⁵¹
	b. Hacinamiento	Número de personas en el hogar Número de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	a. Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento de agua en la vivienda
	b. Tipo de sistema de eliminación de excretas	1. Disponibilidad de servicios sanitarios 2. Sistema de eliminación de excretas

⁵¹ Los materiales predominantes de los componentes constitutivos de la vivienda (pisos, paredes y techos) se evalúan y categorizan con relación a su solidez, resistencia y capacidad de aislamiento térmico, hidrófugo y sonoro, incorporándose así indicadores cualitativos. Se incluye asimismo la presencia de determinados detalles de terminación: cielorraso, revoque exterior y cubierta del piso. En consecuencia, se clasifica a las viviendas en: 1. CALMAT I: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos (pisos, paredes y techos) e incorpora todos los elementos de aislación y terminación. 2. CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación o terminación al menos en uno de estos. 3. CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en todos los componentes constitutivos pero le faltan elementos de aislación y/o terminación en todos estos, o bien, presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento. 4. CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes al menos en uno de los componentes constitutivos pero no en todos. 5. CALMAT V: la vivienda presenta materiales no resistentes en todos los componentes constitutivos.

PASO 4

Identificar y reunir la información presupuestaria relevante e identificar los organismos y programas del Gobierno involucrados en la resolución del problema.

Una vez identificado un problema que involucra derechos resulta importante reunir de manera sistemática y rigurosa toda la información presupuestaria relevante para el análisis. Concretamente, es importante reunir información sobre la asignación presupuestaria ordenada por el Legislativo a través de la ley de presupuesto, sobre las reasignaciones presupuestarias dispuestas por el Ejecutivo y sobre la ejecución concreta de los recursos asignados al cumplimiento del derecho.

A fin de determinar los montos presupuestarios relevantes para el análisis, un paso previo indispensable consiste en identificar los ministerios y áreas del Gobierno que están a cargo de la política pública tendiente a resolver los problemas identificados.

Para ello es necesario reunir información sobre los distintos programas, subprogramas y actividades de cada área o ministerio del Gobierno. Cabe señalar que en algunos casos, a fin de identificar las líneas del presupuesto destinadas al cumplimiento de ciertos derechos deberá rastrearse la información en distintos ministerios. Por ejemplo, tanto el Ministerio de Desarrollo Social como el Ministerio de Educación pueden incluir programas o actividades destinadas a garantizar el derecho a la alimentación. Esto demandará una lectura detallada y atenta del contenido de cada programa del Gobierno, particularmente de aquellos que previsiblemente tienen relación con el derecho en cuestión.

Una vez identificados los programas, subprogramas y actividades relacionados con los problemas reconocidos o con el tema o derecho que se busca analizar, se deben rastrear las líneas presupuestarias en los distintos documentos reunidos (cuenta de inversión, ley de presupuesto, ejecución trimestral, etc.).

Esto permitirá conocer la asignación presupuestaria dispuesta por el Poder Legislativo para los programas que se evalúan, las reasignaciones presupuestarias dispuestas por el Poder Ejecutivo, el dinero efectivamente gastado para esa finalidad y las metas físicas⁵² previstas y realizadas en relación con cada uno de los programas. Cabe señalar que en muchos casos la información sobre metas físicas no se incluye en los documentos, lo que impide la realización de un análisis sobre la eficiencia del gasto.

⁵² Es la medición física, en términos de bienes o servicios, de los resultados que se persiguen con los programas presupuestados. Por ejemplo, la cantidad de libros que se repartirán, la cantidad de viandas y becas que se otorgarán, etc.

A fin de realizar un análisis preciso de las partidas presupuestarias previstas y ejecutadas a una cierta finalidad es necesario que la información tenga un nivel adecuado de desagregación.

Con frecuencia los informes sobre los gastos no cuentan con el suficiente nivel de detalle, ya que se asignan partidas presupuestarias muy elevadas a programas que contienen un importante número de actividades que no son desagregadas o detalladas en los documentos presupuestarios. Esta falta de desagregación en relación con el destino y la finalidad concreta de los gastos dificulta seriamente la comparación y evaluación del gasto desde una perspectiva de derechos.

A su vez, los cambios reiterados en la forma en que se diseña el presupuesto y se presentan los gastos -que incluyen cambios en la denominación y ubicación de actividades y programas- tornan muy difícil la realización de comparaciones interanuales, ya que previamente al análisis debe rastrearse dónde estuvo ubicado el gasto en años anteriores. Si la información se encuentra lo suficientemente desagregada, la comparación resultará posible luego de un análisis minucioso de cada documento a fin de descubrir las partidas relevantes para el análisis. Si la información tiene un bajo nivel de desagregación, es posible que no haya forma de rastrear el gasto realizado en los diferentes años.

UBICACIÓN DE LAS ÁREAS, PROGRAMAS Y PARTIDAS PRESUPUESTARIAS VINCULADAS A LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El área del Gobierno que concentra los recursos destinados en forma directa a dar cumplimiento al derecho a la educación es el Ministerio de Educación de la Ciudad. El gasto total destinado al Ministerio de Educación y su evolución en los últimos años resulta relevante a fin de establecer el cumplimiento de las obligaciones estatales.

En el cuadro que se acompaña a continuación se relacionan algunos de los problemas identificados con las dependencias del Ministerio de Educación a cargo de implementar las políticas para remediarlos y la información presupuestaria necesaria para el análisis.

PROBLEMA	DEPENDENCIA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN	FUNCIONES E INFORMACIÓN DISPONIBLE
Falta de escuelas en las zonas más pobres de la Ciudad, que impide a los/as niños/as acceder a una educación accesible y que ocasiona problemas de superpoblación en las aulas.	Dirección Gral. de Infraestructura Escolar	Planifica, proyecta, licita, organiza y gestiona el mantenimiento edilicio de los edificios escolares y de la administración de la jurisdicción. Gestiona las obras de infraestructura de los planes de nuevos edificios escolares y la refacción, relocalización y ampliación de los edificios existentes.
Desigualdad en la distribución de escuelas en las distintas zonas de la Ciudad y en las condiciones de mantenimiento de los edificios.		Para evaluar si la asignación y ejecución del gasto destinado a obras de infraestructura escolar es discriminatoria hacia las zonas más pobres de la Ciudad resulta necesario acceder a información desagregada de acuerdo al destino geográfico del gasto. Analizando la ley de presupuesto de la Ciudad y las cuentas de inversión de los últimos años se concluye que es imposible acceder a información completa con ese nivel de desagregación ⁵² .
Desigualdad en el acceso y permanencia en el sistema educativo, y desiguales condiciones de infraestructura escolar entre zonas pobres y ricas de la Ciudad.	Dirección Gral. de Cooperadoras y Comedores Escolares	Tiene a su cargo la ejecución de programas de subsidios a cooperadoras de escuelas de gestión estatal. La información se encuentra desagregada según el distrito escolar al que se destina el gasto.

⁵³ ACIJ realizó pedidos de información al Ministerio de Educación y al Ministerio de Hacienda a fin de obtener en forma desagregada la información sobre cada una de las obras realizadas y su ubicación geográfica, los que no fueron respondidos en forma adecuada.

Desigualdad en el acceso a la educación e insuficiencia de los recursos destinados a escuelas de gestión estatal.	Dirección Gral. de Educación de Gestión Privada	Administra y distribuye los subsidios estatales destinados a escuelas de gestión privada. A fin de evaluar si los subsidios otorgados a establecimientos educativos de gestión privada priorizan a las instituciones que reciben a los/as alumnos/as de menores recursos debe accederse a información desagregada sobre el reparto de los recursos entre los establecimientos educativos de gestión privada. En relación con dicho aporte sólo es posible acceder a datos parciales sobre el año 2009 ⁵⁴ . La información disponible sobre años anteriores sí permite analizar la evolución del gasto total destinado a educación de gestión privada.
---	---	--

UBICACIÓN DE LAS ÁREAS, PROGRAMAS Y PARTIDAS PRESUPUESTARIAS A CARGO DE LLEVAR ADELANTE LA POLÍTICA HABITACIONAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Las políticas públicas destinadas a remediar la problemática de vivienda han estado en cabeza de diversos organismos, pasando por la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) y el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC), que hasta el año 2008 centralizaba todas las políticas destinadas al acceso a los servicios públicos y vivienda en las villas de la ciudad, a través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (en adelante PRIT).

Durante el 2008 el Poder Ejecutivo modificó la composición de los organismos responsables de las tareas de urbanización y provisión de servicios públicos en las villas, con la firma de un convenio de cooperación y asistencia⁵⁵. En el cuadro a continuación se indica cuáles son los organismos a cargo de la política de vivienda y sus funciones.

ORGANISMO	FUNCIONES
INSTITUTO DE VIVIENDA DE LA CIUDAD (IVC)	<u>[Ley 1251]</u> Planificar y ejecutar las políticas habitacionales definidas por el Gobierno de la Ciudad para dar respuesta definitiva a los problemas de vivienda de los sectores de menores recursos.
CORPORACIÓN BUENOS AIRES SUR, SOCIEDAD DEL ESTADO (CBAS)	<u>[Convenio entre IVC, Corporación Buenos Aires Sur y la Unidad de Gestión de Intervención Social]</u> Por medio del convenio se le asignó la realización de tareas de urbanización y construcción de viviendas e infraestructura en las villas del polígono sur de la Ciudad.
UNIDAD DE GESTIÓN E INTERVENCIÓN SOCIAL (UGIS)	<u>[Convenio entre IVC, Corporación Buenos Aires Sur y la Unidad de Gestión de Intervención Social]</u> Se le asigna como función la coordinación de las tareas de mantenimiento, atención de emergencias y mejoramiento del hábitat de las villas.

Al presente, las competencias de los organismos responsables son confusas y discrecionales, lo que constituye un obstáculo para entablar los reclamos por el cumplimiento de derechos. El organismo legalmente responsable de la política habitacional en la Ciudad -IVC- en los últimos años no contó con presupuesto suficiente para llevar a cabo las tareas necesarias para paliar la grave crisis habitacional que enfrentan los habitantes de las villas.

Por otro lado, organismos sin competencias legales que sólo han firmado convenios tienen presupuesto y llevan a cabo las tareas de emergencia (UGIS) y urbanización (CBAS) que deberían ser realizadas por el IVC. Remarcamos que estos organismos, UGIS y CBAS, sólo realizan las tareas expresamente asignadas mediante convenios.

⁵⁴ La información sobre el 2009 no surge de los documentos presupuestarios, sino de la página web de la Dirección General de Educación de Gestión Privada dependiente del Ministerio de Educación.

⁵⁵ Resolución 114/2008 IVC.

PASO 5

Análisis del presupuesto a la luz de las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos.

Una vez identificado un problema en el cumplimiento de un derecho, reunida la información específica y contextual sobre el tema e identificado con precisión el alcance de las obligaciones estatales, es hora de abocarse al análisis de los números de la ley de presupuesto y su ejecución.

Como cuestión previa, antes de abocarnos a la aplicación al presupuesto de las obligaciones que surgen del derecho internacional de los derechos humanos, cabe recordar que las normas que reconocen DESC en la Ciudad de Buenos Aires y en el ámbito nacional no subordinan ni condicionan la vigencia de los derechos a la disponibilidad de recursos, ni hacen referencia alguna a la aplicación progresiva de sus disposiciones⁵⁶. En muchos casos, además, esas normas elevan sustancialmente el piso mínimo que surge de tratados internacionales de derechos humanos. Ello implica que en el ámbito nacional, los derechos económicos sociales y culturales fueron reconocidos con un mayor nivel de exigibilidad al establecido en el ámbito del sistema internacional de derechos humanos⁵⁷.

Paralelamente, en el marco del sistema internacional de protección de los derechos humanos, la Argentina asumió ciertas obligaciones específicas en relación con los DESC, las que deben ser aplicadas al presupuesto. Si bien algunas de las obligaciones contraídas internacionalmente resultan de cumplimiento inmediato, otras son de cumplimiento progresivo e implican la adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles. La aplicación de esos estándares al presupuesto provee herramientas adicionales para medir el nivel de cumplimiento de las obligaciones contraídas en el ámbito del sistema internacional de protección de los derechos humanos.

La aplicación de los estándares internacionales al presupuesto permite precisar el contenido de las obligaciones estatales contraídas en el ámbito del sistema internacional de protección y constituye uno de los indicadores relevantes a fin de establecer su nivel de cumplimiento.

En los apartados siguientes se desarrollan brevemente diversos estándares de derechos humanos que resultan de aplicación al análisis del presupuesto. Para el desarrollo del contenido de cada una de las

⁵⁶ Con excepción de algunas normas específicas, como la Ley Nacional de Financiamiento Educativo, que establece metas progresivas concretas en relación con los recursos destinados a educación.

⁵⁷ Incluso si se aceptara la existencia de obligaciones cuyo cumplimiento necesariamente llevará algo de tiempo desde sancionada la ley que reconoce el derecho, el grado de discreción estatal aceptado en relación con el deber de adoptar medidas deberá ser considerablemente menor en el ámbito nacional.

obligaciones y estándares reseñados se seguirán las pautas establecidas en el PIDESC y la interpretación realizada por el Comité DESC. Cabe aclarar, sin embargo, que el alcance de las obligaciones establecidas en los tratados internacionales también ha sido objeto de desarrollo en decisiones judiciales que tanto en el ámbito nacional como en el internacional han contribuido a definir el contenido y alcance de las obligaciones de los Estados.

Una vez reseñado cada estándar, se enumeran algunas fórmulas o estrategias de análisis que permiten mostrar la relación entre el presupuesto y el incumplimiento de obligaciones de derechos humanos. También se incluyen breves estudios de casos analizados por ACIJ en relación con el derecho a la educación y el derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires, que permiten ilustrar el uso de las fórmulas y herramientas reseñadas.

¿Cuáles son las obligaciones de los Estados en relación con el cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales?

LOS ESTADOS TIENEN OBLIGACIONES DE RESPETAR, PROTEGER Y CUMPLIR LOS DERECHOS

Los derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos imponen tres tipos de obligaciones a los Estados Partes: obligaciones de respetar, proteger y cumplir o realizar.

- **La obligación de respetar los derechos** prohíbe al Estado la interferencia indebida en el disfrute de un derecho. Por ejemplo, un Estado incumple su deber de respetar el derecho a la vivienda si organiza desalojos forzosos. En muchos casos, sin embargo, para prevenir la interferencia estatal los Estados deberán tomar medidas positivas, como el diseño e implementación de políticas tendientes a evitar que los/as funcionarios/as públicos interfieran en el acceso a un derecho. Esta dimensión de los derechos es de aplicación en aquellos casos en los que las personas ya tienen acceso a los derechos, protegiéndolas contra la interrupción de los niveles existentes de cumplimiento provistos por el Estado, como los tratamientos médicos o determinados niveles de educación. Por ello, el deber de respetar protege a las personas contra las medidas regresivas en la garantía de DESC.
- **La obligación de proteger** los derechos requiere que los Estados adopten medidas para velar por que terceros -las empresas o los particulares- no priven a las personas del acceso a los derechos. En esta dimensión de la obligación se enfatiza el deber estatal de actuar para prevenir, evitar, reparar o castigar las interferencias indebidas de terceros en el goce de los derechos. Normalmente la obligación de proteger requiere que los Estados tomen medidas positivas para regular ciertas actividades, inspeccionar o monitorear su cumplimiento y aplicar sanciones u otras medidas a quienes interfieren con el goce de un derecho. Por ejemplo, la obligación estatal de proteger resulta aplicable ante las deficiencias en el cumplimiento del derecho a la educación y el derecho a la salud que ocurren en la esfera privada, tales como la discriminación o la falla en el cumplimiento de ciertos requerimientos básicos, la protección contra desalojos forzosos llevados a cabo por personas o entes privados, etc.
- **La obligación de cumplir los derechos** comprende las obligación de facilitar, la obligación de garantizar y la obligación de promover. La obligación de **facilitar** requiere en particular que los Estados adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a disfrutar de los derechos, por ejemplo, iniciando actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida y el goce de los derechos. Los Estados Partes también tienen la obligación de **garantizar o hacer efectivo** un derecho específico enunciado en el Pacto en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los recursos a su disposición. La obligación de **promover** los derechos requiere que los Estados emprendan actividades para promover, mantener y restablecer los derechos. La obligación de cumplir o realizar los derechos requiere la creación e implementación de las políticas públicas, programas y actividades que aseguren el acceso efectivo de todos y todas a los derechos. Ello implica que requieren una acción positiva del Estado y la asignación de recursos suficientes. La mayoría de los casos que involucran

violaciones al deber de cumplir se refieren a omisiones estatales al deber de crear e implementar políticas públicas tendientes a asegurar el acceso de las personas de menos recursos a los derechos. Esta dimensión de los derechos sociales es particularmente relevante para el análisis presupuestario, que frecuentemente evidencia un inadecuado o insuficiente financiamiento de los programas y políticas tendientes a cumplir con los derechos.

El Comité DESC señaló que algunas de las medidas correspondientes a estos distintos niveles de obligación de los Estados Partes (respetar, proteger y cumplir) tienen un carácter más inmediato, mientras que otras tienen un carácter de más largo plazo, para lograr gradualmente el pleno ejercicio de los derechos.

LOS ESTADOS TIENEN OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO INMEDIATO Y OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO EN RELACIÓN CON LOS DESC

Los DESC imponen obligaciones de cumplimiento inmediato y obligaciones de cumplimiento progresivo. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no puede lograrse en un breve período de tiempo.

A su vez, sin que importe la cantidad de recursos con los que cuenten los gobiernos, los tratados internacionales de derechos humanos y la normativa local establecen algunas obligaciones de cumplimiento inmediato en relación con el cumplimiento de derechos económicos sociales y culturales. Un gobierno no podría ampararse en la escasez de recursos para evitar hacer frente a tales obligaciones, que consisten en el deber de asegurar el cumplimiento de niveles esenciales de los derechos, la obligación de no discriminar y el deber de adoptar medidas para alcanzar progresivamente el cumplimiento de los derechos.

OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO INMEDIATO	<p>Garantizar niveles esenciales de los derechos</p> <p>No discriminar</p> <p>Adoptar medidas</p> <p>Usar el máximo de los recursos disponibles</p>
OBLIGACIONES DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO	<p>Progresividad hacia el pleno cumplimiento de los derechos</p> <p>No regresividad</p>

A continuación desarrollamos brevemente cada una de estas obligaciones estatales en relación con los DESC y las herramientas que permiten aplicarlas al análisis del presupuesto.

¿CUMPLE EL ESTADO CON SU OBLIGACIÓN DE ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE NIVELES ESENCIALES DE LOS DERECHOS?

De acuerdo a la Observación General N° 3⁵⁸ del Comité DESC, corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Ello implica que cada uno de los derechos reconocidos en el pacto contiene un mínimo que resulta inmediatamente obligatorio para el Estado, y a cuyo cumplimiento deberían destinarse prioritariamente los recursos.

De acuerdo al Comité, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, prima facie no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto⁵⁹.

La obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos es una obligación de resultado, y la existencia de la necesidad o la insatisfacción de los niveles más básicos de los derechos constituyen una fuerte evidencia de incumplimiento de las obligaciones establecidas en los tratados. De acuerdo a la Observación General N° 3, “Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas. Más allá de eso, parece obvio que la falta de previsión presupuestaria de lo necesario para cumplir con estos niveles esenciales permitiría adelantar el incumplimiento de tales derechos”.

A su vez, en las observaciones generales N° 3, 11, 12, 13, 14 y 15 se establece que incluso en épocas de limitaciones de recursos, los Estados deben asegurar que los derechos sean cumplidos para los miembros más vulnerables de la sociedad a través de la adopción de programas especiales.

→ Formas de aplicar el estándar al presupuesto

¿Están previstas en el presupuesto las partidas necesarias para dar cumplimiento al contenido mínimo de los derechos?

Una forma de usar el análisis presupuestario para evaluar el cumplimiento del deber de asegurar niveles esenciales de un derecho consiste en evaluar y determinar si las partidas presupuestarias previstas o utilizadas para cumplir con el derecho en cuestión resultan suficientes para atender las necesidades de quienes no alcanzan tales niveles esenciales de satisfacción.

Para ello será necesario estimar los recursos necesarios para la satisfacción del derecho básico, lo que implicará contar con indicadores sociales y económicos que den cuenta de los niveles de insatisfacción del contenido mínimo de los derechos. El análisis de los costos necesarios para darles cumplimiento requerirá además de información precisa sobre el valor de los bienes o servicios necesarios para asegurar el acceso a ese contenido mínimo.

En el caso de que se carezca de datos oficiales sobre los niveles de insatisfacción de los derechos puede resultar de utilidad recurrir a encuestas e informes no oficiales a fin de realizar una estimación razonable de los recursos necesarios para dar cumplimiento al mínimo esencial.

⁵⁸ Observación General sobre “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)” (1990).

⁵⁹ A su vez, cabe recordar que en la Argentina diversas disposiciones federales y locales establecen claras normas que elevan sustancialmente el piso mínimo establecido internacionalmente y que no están sujetas a la disponibilidad de recursos, sino que son de cumplimiento inmediato.

CASO: ACCESO A LA EDUCACIÓN PRIMARIA DE LOS/AS NIÑOS/AS DE LA VILLA 31-31 BIS

En el año 2010 una sentencia ordenó al Gobierno que provea transporte escolar gratuito a los/as niños/as de la Villa 31-31 Bis, a fin de asegurar su acceso a la escuela. Para llegar a la escuela primaria los/as niños/as de la Villa 31-31 Bis se ven obligados/as a recorrer grandes distancias y no cuentan con medios de transporte públicos que ingresen a la Villa. A su vez, las calles internas de la Villa son muy difíciles de transitar y los días de lluvia la caminata resulta prácticamente imposible, en particular para las personas con discapacidad.

En relación concreta con el derecho a la educación, en la Observación General N° 13⁶⁰ el Comité DESC sostuvo que “En el contexto del artículo 13, esta obligación mínima comprende: (...) proporcionar enseñanza primaria a todos, de conformidad con el apartado a) del párrafo 2 del artículo 13...”. El apartado a) del párrafo 2 al que refiere la Observación General, establece que “La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente”. A su vez, en la Observación General 13 se precisó que la educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia). Ello implica que de acuerdo a las obligaciones internacionales, el derecho a la accesibilidad física de la educación primaria es parte del contenido mínimo esencial del derecho a la educación.

Un análisis actualizado al mes de agosto del año 2010 sobre la ejecución de la partida presupuestaria asignada a transporte escolar muestra que a pesar de que aún no se provee transporte a una gran cantidad de niños y niñas de la Villa, los recursos asignados a esa finalidad se encuentran totalmente ejecutados.

La falla del Estado en asignar el mínimo necesario para proveer transporte escolar gratuito a la partida presupuestaria destinada a transporte escolar constituye una evidente violación a su deber de garantizar niveles esenciales del derecho a la educación a uno de los sectores más vulnerables de la Ciudad.

A fin de evaluar si el Presupuesto 2011 contempla el dinero necesario para asegurar el acceso de los/as niños/as a la escuela debe examinarse si la partida presupuestaria asignada a “Transporte escolar” es adecuada para satisfacer el derecho, es decir, si contempla el dinero necesario para contratar los servicios de transporte escolar para los/as niños/as que viven en la Villa. Ello implicará tener en cuenta la cantidad de niños/as que actualmente reciben transporte escolar y que seguirán recibiendo, la cantidad de niños/as de la Villa que aún no reciben transporte escolar y el costo de cada servicio de transporte. En este caso, el cálculo de costos constituye una operación compleja dado que la cantidad de servicios de transporte no dependerá sólo de la cantidad de niños/as sino también de la ubicación de las escuelas. Una forma útil de evaluar aproximadamente el costo consiste en realizar un cálculo promedio de los costos de los servicios de transporte.

⁶⁰ Observación general sobre “El derecho a la educación [art. 13]” (1999).

¿CUMPLE EL ESTADO CUMPLIENDO CON SU OBLIGACIÓN DE NO DISCRIMINAR EN LA GARANTÍA DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS?

De acuerdo al artículo 2 del PIDESC, “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. La obligación de no discriminar es una obligación de cumplimiento inmediato y tiene obvias implicaciones presupuestarias, en tanto un Estado que muestre diferencias en la asignación de recursos en función de alguna de las categorías prohibidas incurriría en una violación a su deber de no discriminar⁶¹.

En relación concreta con el presupuesto y el derecho a la educación, el Comité DESC señaló que “Las agudas disparidades de las políticas de gastos que tengan como resultado que la calidad de la educación sea distinta para las personas que residen en diferentes lugares pueden constituir una discriminación con arreglo al Pacto” (Observación General 13).

La prohibición de discriminación no requiere que exista una intención de discriminar ni que la distinción sea formalmente establecida en la política pública. Basta con que la aplicación de cierta política genere un resultado discriminatorio para constituir un incumplimiento del pacto y otras disposiciones antidiscriminatorias similares establecidas en la normativa nacional y local.

Para evaluar la distribución de los recursos presupuestarios y su adecuación al principio de igualdad es necesario contar con información desagregada de acuerdo a los grupos poblacionales a los que se destinan los recursos públicos, por sexo, raza, origen nacional, posición económica, entre otros criterios. Una de las dificultades más habituales para realizar este análisis consiste en la falta de datos desagregados en función de los criterios de discriminación prohibidos. En relación con el derecho a la educación, los Estados están obligados a desagregar la información de acuerdo a tales criterios y a supervisar las pautas de gastos a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y subsanarla⁶².

A su vez, el derecho a la no discriminación no se agota con la obligación de no discriminar en perjuicio de personas y grupos desaventajados. Por el contrario, el derecho a la igualdad de oportunidades y a la no discriminación también comprende la obligación estatal de implementar medidas de acción afirmativa tendientes a igualar ealmente (por oposición a formalmente) la situación de grupos estructuralmente discriminados en el acceso a los derechos. El Comité DESC hizo expresa mención de esta obligación en la Observación General N° 5, sobre los derechos de las personas con discapacidad, en la que estableció que “La obligación de los Estados Partes en el Pacto de promover la realización progresiva de los derechos correspondientes en toda la medida que lo permitan sus recursos disponibles exige claramente de los gobiernos que hagan mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas para las personas con discapacidad. En el caso de un grupo tan vulnerable y desfavorecido, la obligación consiste en adoptar medidas positivas para reducir las desventajas estructurales y para dar el trato preferente apropiado a las personas con discapacidad, a fin de conseguir los objetivos de la plena participación e igualdad dentro de la sociedad para todas ellas. Esto significa en la casi totalidad de los casos que se necesitarán recursos adicionales para esa finalidad, y que se requerirá la adopción de una extensa gama de medidas elaboradas especialmente”.

En la Observación General N° 20, el Comité señaló que “Además de abstenerse de discriminar, los Estados Partes deben adoptar medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de los derechos recogidos en el Pacto. En muchos casos, para eliminar la discriminación sistémica será necesario dedicar más recursos a grupos que tradicionalmente han sido desatendidos”.

⁶¹ Se excluyen las distinciones que se fundamenten en algunos de los criterios prohibidos pero que tiendan a favorecer o lograr la igualdad real de oportunidades de quienes pertenecen a grupos desaventajados. De acuerdo a la Observación General 20, “para erradicar la discriminación sustantiva en ocasiones los Estados Partes pueden verse obligados a adoptar medidas especiales de carácter temporal que establezcan diferencias explícitas basadas en los motivos prohibidos de discriminación. Esas medidas serán legítimas siempre que supongan una forma razonable, objetiva y proporcionada de combatir la discriminación de facto y se dejen de emplear una vez conseguida una igualdad sustantiva sostenible. Aun así, algunas medidas positivas quizás deban tener carácter permanente, por ejemplo, la prestación de servicios de interpretación a los miembros de minorías lingüísticas y a las personas con deficiencias sensoriales en los centros de atención sanitaria”.

⁶² “Los Estados Partes deben supervisar cuidadosamente la enseñanza, comprendidas las correspondientes políticas, instituciones, programas, pautas de gastos y demás prácticas, a fin de poner de manifiesto cualquier discriminación de hecho y adoptar las medidas para subsanarla. Los datos relativos a la educación deben desglosarse según los motivos de discriminación prohibidos” (Observación General 13).

El Comité también ha señalado el deber estatal de priorizar a ciertos grupos vulnerables en tiempos de grave escasez de recursos. En ese aspecto, en la Observación General N° 3 sostuvo que “aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad”.

En el ámbito local, a su vez, la Constitución de la Ciudad en su art. 17 establece que la Ciudad “Asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas y promueve el acceso a los servicios públicos para los que tienen menores posibilidades”, y tiene el deber de desarrollar “políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos”. Además, existen diversas normas del ámbito nacional y local que también establecen el deber de adoptar otras medidas positivas que prioricen a los grupos más vulnerables.

El mayor obstáculo a la aplicación de este principio al análisis presupuestario consiste en la falta de información desagregada.

→ Formas de aplicar el estándar al presupuesto

¿Existen inequidades o disparidades en la distribución de recursos que afecten a grupos desaventajados en el acceso a los derechos?

El incumplimiento del derecho a la no discriminación en función de los criterios de discriminación prohibidos puede evaluarse comparando la asignación per cápita entre distintos grupos sociales, teniendo en cuenta los criterios de discriminación prohibidos.

Por ejemplo, considerando los altos niveles de segregación urbana que se registran en la Ciudad de Buenos Aires puede confrontarse la inversión per cápita de los recursos asignados a distintos servicios o políticas públicas en función de la condición social y económica de las personas⁶³, comparando el gasto de diferentes zonas. Para ello bastaría dividir el gasto destinado a cada área de la Ciudad a un fin concreto relacionado con el cumplimiento de derechos por la población que debería ser destinataria de la política en cada una de esas zonas.

Cabe tener presente que el gasto per cápita no se corresponde necesariamente con la cantidad de población de cada zona, sino que debe definirse en función de la población que en cada sector debería ser destinataria de la política pública (en ocasiones toda la población de una determinada zona debería ser destinataria de la política).

Así, si se compara la asignación presupuestaria para equipamiento escolar de distintas zonas de la Ciudad deberá tenerse en cuenta la cantidad de alumnos/as de cada área a fin de realizar el cálculo per cápita. A su vez, si se evalúa la asignación presupuestaria para construcción de escuelas, deberán tenerse en cuenta indicadores que muestren la mayor o menor necesidad de establecimientos educativos en cada zona, teniendo en cuenta los niveles de superpoblación de las aulas y las tasas de escolaridad registradas.

$$\text{GASTO PER CÁPITA EN UNA ZONA POBRE} = \frac{\text{Gasto total destinado a un programa en la zona pobre (con altos niveles de NBI)}}{\text{Cantidad de personas que deben ser destinatarias del programa en la zona pobre (con bajos niveles de NBI)}}$$

⁶³ De acuerdo a la Observación General N° 20, “Las personas o grupos no deben ser objeto de un trato arbitrario por el simple hecho de pertenecer a un determinado grupo económico o social o a un determinado estrato de la sociedad. Por ejemplo, pertenecer a un sindicato no debe afectar al empleo de una persona, ni a sus oportunidades de promoción. La situación social de una persona, como el hecho de vivir en la pobreza o de carecer de hogar, puede llevar aparejados discriminación, estigmatización y estereotipos negativos generalizados que con frecuencia hacen que la persona no tenga acceso a educación y atención de salud de la misma calidad que los demás, o a que se le deniegue o limite el acceso a lugares públicos”.

CASO: LA DISTRIBUCIÓN DE SUBSIDIOS PARA MANTENIMIENTO, EQUIPAMIENTO Y MATERIAL DIDÁCTICO ENTRE LAS ESCUELAS DE LA CIUDAD

La Ciudad de Buenos Aires anualmente distribuye recursos públicos entre las asociaciones cooperadoras de las escuelas de gestión estatal, destinados a gastos de mantenimiento edilicio, equipamiento escolar y material didáctico. A fin de realizar la distribución entre las escuelas, la Ciudad usa una fórmula que -pensada desde una óptica de igualdad formal- no contempla las diferencias en la cantidad de alumnos/as de los establecimientos.

Así, las escuelas ubicadas en las zonas donde reside la población de condición social y económica más desaventajada⁶⁴ (que son más grandes y tienen niveles más altos de superpoblación y hacinamiento), a pesar de estar en peores condiciones edilicias y atender a la población más pobre, reciben un monto de dinero por alumno/a muy inferior al monto por alumno/a que reciben las escuelas ubicadas en las zonas donde reside la población de condición social y económica más aventajada⁶⁵ de la Ciudad.

Los cuadros a continuación comparan el gasto por alumno/a en subsidios a cooperadoras escolares entre las zonas más y menos desaventajadas de la Ciudad y muestran claramente que la distribución de subsidios tiene un resultado discriminatorio en función de la condición social y económica de los/as niños/as.

Como se desprende de los cuadros, las escuelas ubicadas en las zonas que presentan los peores indicadores sociales y económicos reciben un monto por alumno/a mucho más bajo que las escuelas ubicadas en las zonas que tienen los mejores indicadores sociales y económicos.

DE ELLO SE DERIVA QUE EL ESTADO DISCRIMINA A LOS/AS NIÑOS/AS DE LAS ZONAS MÁS POBRES DE LA CIUDAD EN LA ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS A COOPERADORAS ESCOLARES.

Monto por alumno/a destinado a subsidios para mantenimiento edilicio (años 2007, 2008 y 2009) en establecimientos dependientes de la Dirección de Educación Primaria

	2007 \$/ Alumno	2008 \$/ Alumno	2009 \$/ Alumno
DISTRITOS ESCOLARES RICOS	\$ 102,34	\$ 61,71	\$ 50,13
DISTRITOS ESCOLARES POBRES	\$ 70,65	\$ 41,71	\$ 33,85

Fuente de la matrícula: Dirección de Investigación y Estadísticas del Ministerio de Educación de la Ciudad

Monto por alumno/a destinado a subsidios para equipamiento escolar en los DE 8, 10, 5 y 21 (años 2007, 2008 y 2009)

		2007	2008	2009
DISTRITOS ESCOLARES RICOS	8	\$ 19,51	\$ 21,29	\$ 20,48
	10	\$ 33,17	\$ 31,17	\$ 27,94
DISTRITOS ESCOLARES POBRES	5	\$ 9,15	\$ 10,98	\$ 8,54
	21	\$ 8,12	\$ 9,77	\$ 7,51

Fuente de la matrícula: Dirección de Investigación y Estadísticas del Ministerio de Educación de la Ciudad

⁶⁴ Se consideran como zonas donde reside la población de condición social y económica más desaventajada, o zonas pobres, a los distritos escolares de la Ciudad que presentan los porcentajes más altos de población con necesidades básicas insatisfechas.

⁶⁵ Se consideran zonas de condición social y económica más aventajada, o zonas ricas, a los distritos escolares de la Ciudad que presentan los porcentajes más bajos de población con necesidades básicas insatisfechas.

Monto por alumno/a destinado a subsidios para material didáctico (Años 2007, 2008 y 2009) en establecimientos dependientes de la Dirección de Educación Primaria

		2007	2008	2009
DISTRITOS ESCOLARES RICOS	8	\$ 16,78	\$ 20,02	\$ 23,65
	10	\$ 26,25	\$ 30,47	\$ 34,87
DISTRITOS ESCOLARES POBRES	5	\$ 8,69	\$ 9,83	\$ 7,99
	21	\$ 7,69	\$ 8,71	\$ 7,08

Fuente de la matrícula: Dirección de Investigación y Estadísticas del Ministerio de Educación de la Ciudad

CASO PLAZAS:

En febrero de 2008, ACIJ presentó una acción de amparo -que aún no tuvo sentencia- contra el GCBA por su práctica discriminatoria y de exclusión de las villas porteñas en los planes que implementó para las plazas y parques del resto de la Ciudad, que eran promocionados en su página web. Los planes consistían en programas de reparación y preservación del espacio público de distinta índole, pero en ninguno de ellos se encontraban contemplados los espacios verdes situados en las villas porteñas. De los 821 espacios verdes de los que el gobierno daba cuenta a febrero de 2008, ninguno correspondía a predios o plazas de las villas locales. Así, ninguno de los recursos mencionados en la página del Gobierno tenía como destino a los espacios verdes de las villas, pese a que la Constitución local exige al Gobierno “desarrollar (...) políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos...”⁶⁶. La decisión de excluir a los habitantes de las villas de la campaña de espacios verdes configura una clara violación al principio de no discriminación por condición económica consagrado en diversos instrumentos internacionales⁶⁷ y locales.

¿Se han realizado asignaciones presupuestarias adecuadas para financiar programas o actividades tendientes a remediar desigualdades en el acceso a los derechos?

A fin de determinar el cumplimiento de la obligación de asegurar la igualdad de oportunidades de los grupos más desventajados en el acceso a los derechos, debe examinarse el financiamiento que reciben los programas de acciones afirmativas tendientes a asegurar esa igualdad de oportunidades. El incumplimiento estatal del deber de privilegiar la asignación presupuestaria hacia grupos discriminados -como las personas con discapacidad- constituye una violación al deber de no discriminar con arreglo al Pacto. Para evaluar el cumplimiento de esa prioridad puede compararse el gasto per cápita en escuelas especiales con el gasto per cápita en escuelas comunes.

Además, existen otras normas de inferior jerarquía que en el ámbito de la Ciudad establecen pautas concretas en relación con la asignación prioritaria que debe destinarse a grupos desaventajados. Por ejemplo, la Ley 3.331 de Políticas Públicas para la Inclusión Educativa Plena dispone en su art. 4 que el Poder Ejecutivo promueve “El 50% de mayor inversión anual por alumno, en infraestructura nueva y ampliaciones, en las áreas con poblaciones social y económicamente vulnerables que requieren atención diferenciada para una inclusión educativa plena. Esta mayor inversión anual por alumno deberá realizarse durante los primeros cinco (5) años de la puesta en vigencia de la presente Ley”.

⁶⁶ Art. 17 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁶⁷ Arts. 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; los arts. 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los artículos 1.1, 2 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el art. 2 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; el art. 7 de la Declaración de los Derechos del niño de las Naciones Unidas; el art. 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Todos estos instrumentos tienen jerarquía constitucional, de acuerdo al art. 75, inc. 22, de la Constitución Nacional.

Para evaluar el cumplimiento de la precisa pauta presupuestaria prevista en la Ley puede dividirse la inversión total en obra nueva y ampliaciones de cada zona de la Ciudad por la cantidad total de alumnos/as de esa zona. Un eventual incumplimiento de las pautas establecidas en relación con la priorización del gasto destinado a las zonas con población social y económicamente vulnerable constituiría una violación a la obligación de igualar oportunidades, que comprende el deber de remediar las desigualdades que afectan a los más desfavorecidos.

Sin embargo, a fin de evaluar el posible incumplimiento de la obligación de no discriminar en función de cualquiera de las categorías prohibidas resultará necesario acceder a información desagregada que permita conocer el destino concreto de los recursos utilizados y la población que en cada caso debería ser destinataria del gasto.

En la Ciudad de Buenos Aires resulta preocupante el muy bajo nivel de desagregación de la información presupuestaria, que impide la evaluación de muchas políticas públicas a la luz del principio de igualdad y de no discriminación. Por ejemplo, en relación con el gasto en obras de infraestructura escolar, las cuentas de inversión no permiten saber concretamente en qué zonas de la Ciudad y en qué tipo de obras se gastó el dinero ejecutado⁶⁸.

¿CUMPLE EL ESTADO CON SU OBLIGACIÓN DE ADOPTAR MEDIDAS A FIN DE ALCANZAR PROGRESIVAMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS?

El art. 2 del PIDESC establece que “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Como se mencionó previamente, la inclusión de esta norma conlleva el reconocimiento de que no todos los derechos económicos sociales y culturales pueden ser garantizados plenamente en forma inmediata por los Estados signatarios del pacto. No obstante, si bien las obligaciones progresivas reconocen cierto margen de discrecionalidad a los Estados, éstos se encuentran obligados a dar todos los pasos que puedan para avanzar hacia su pleno cumplimiento, hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

El Comité ha elaborado los siguientes estándares de revisión en relación con el deber de adoptar medidas, los que pueden ser aplicados al presupuesto:

- Si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados.
- Tales medidas progresivas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto.
- En la Observación General N° 1, relativa a la presentación de informes por los Estados Partes, el Comité DESC sostuvo que existe una obligación de “elaborar y adoptar (...) un plan detallado de acción para la aplicación progresiva” de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto, según se deduce claramente de la obligación prevista en el párrafo 1 del artículo 2 en el sentido de “adoptar medidas (...) por todos los medios apropiados...”⁶⁹.

⁶⁸ ACIJ realizó pedidos de información al Ministerio de Educación y al Ministerio de Hacienda, que no fueron respondidos en forma adecuada.

⁶⁹ Por tal motivo, el Comité considera que “puede ser de utilidad para los Estados precisar los criterios u objetivos en función de los cuales podrán evaluarse los resultados obtenidos en una determinada esfera. Por ejemplo, suele convenirse que es importante fijar metas específicas con respecto a la reducción de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el consumo de calorías por persona, el número de personas por cada miembro del personal médico, etc. En muchas de estas esferas, los criterios globales son de uso limitado, mientras que los criterios nacionales o incluso subnacionales pueden constituir una indicación en extremo valiosa de los progresos alcanzados” (Observación General N°1).

→ En relación con el derecho a la educación, el Comité DESC tiene dicho que “Estas medidas han de ser ‘deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible’ hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación. El ejercicio del derecho a la educación a lo largo del tiempo, es decir, ‘gradualmente’, no debe interpretarse como una pérdida del sentido de las obligaciones de los Estados Partes. Realización gradual quiere decir que los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente ‘de proceder lo más expedita y eficazmente posible’ para la plena aplicación del artículo 13” (Observación Gral. 13). Los Estados no sólo deben adoptar medidas a fin de asegurar el cumplimiento progresivo de los derechos, sino que además tales medidas deben tener como resultado un incremento efectivo en los niveles del cumplimiento. En tal sentido, los pactos imponen tanto obligaciones de conducta como obligaciones de resultado.

→ De acuerdo al Comité, “aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción. El Comité ya ha tratado de estas cuestiones en su Observación general N° 1 (1989)”⁷⁰.

A fin de medir el cumplimiento del deber de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos se deben utilizar indicadores y metas cuantitativas y cualitativas que permitan establecer las mejoras o deterioros en su nivel de cumplimiento. El empleo de indicadores empíricos que miden el impacto concreto y los resultados de las políticas implementadas permite supervisar el nivel de cumplimiento de las obligaciones estatales en un período de tiempo determinado y evaluar si se han producido avances en el respeto de los DESC⁷¹.

Uno de los indicadores que deben utilizarse para medir el cumplimiento del deber de adoptar medidas es el presupuesto, debiendo evaluarse si el Estado aumentó progresivamente (o no) la inversión tendiente a dar plena efectividad a los derechos hasta el máximo de los recursos disponibles.

La evaluación del cumplimiento de la obligación de progresividad requiere necesariamente la comparación de la asignación presupuestaria correspondiente a períodos distintos. A fin de comparar adecuadamente las sumas de dinero correspondientes a períodos distintos de tiempo resulta indispensable ajustar las cifras de acuerdo a las variaciones en los precios de los bienes y servicios. En el Anexo 5 se explica en detalle la forma de ajustar las cifras de acuerdo a los cambios en los precios.

Si bien no está claro en qué medida debe darse una mejora gradual hacia la plena efectividad de los derechos, además de la pauta relativa al máximo de los recursos disponibles existen ciertas normas nacionales o locales que establecen metas concretas y específicas cuyo cumplimiento puede medirse con relativa facilidad. En tal sentido, puede mencionarse la Ley Nacional de Financiamiento Educativo, que estableció un incremento muy concreto de la inversión estatal en educación, imponiendo plazos a los gobiernos.

A su vez, cabe aclarar que un aumento sustancial en la cantidad de recursos utilizados no necesariamente constituye un cumplimiento del deber de adoptar medidas a fin de alcanzar progresivamente el cumplimiento de los derechos. Si aumenta la cantidad de recursos pero éstos son utilizados de manera ineficiente, o si

⁷⁰ Observación General N° 3.

⁷¹ Al respecto puede consultarse el “Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos” aprobado por los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos en el Sistema de Naciones Unidas. A su vez, en el ámbito de la OEA, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos encomendó a un grupo de trabajo la elaboración de un documento con lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC. El documento incorpora indicadores estructurales, indicadores de progreso e indicadores de resultados. En el documento se señala que “Un sistema de indicadores para el análisis de la realización de derechos resulta de una complejidad técnica importante. Para reducir este problema una de las estrategias más útiles consiste en adaptar o ajustar el modelo general de indicadores de progreso, en función de problemas locales y/o regionales que van a ser examinados en cada período. Ello exige previo a la presentación de los informes, que el Grupo de Trabajo encargado de la aplicación del sistema pueda elaborar un diagnóstico o panorama preliminar sobre los problemas de cada país examinado, en base a información relevante de los órganos especializados, de las oficinas públicas del propio Estado y de la consulta con la sociedad civil”.

aumenta la cantidad de personas que son destinatarias de la política de manera tal que los recursos por persona se reducen, el Estado estaría incumpliendo con su obligación de avanzar progresivamente hacia el pleno cumplimiento de los derechos.

Por ello, una evaluación más precisa sobre el cumplimiento de este principio debería involucrar consideraciones sobre la efectividad o eficiencia estatal en el uso de los recursos. Para ello deberían evaluarse las metas físicas alcanzadas con los programas o actividades realizadas y los recursos utilizados, a fin de determinar si los resultados obtenidos con los programas y proyectos mejoran progresivamente.

Una de las dificultades para la realización de este análisis se deriva de que requiere una comparación que comprenda varios años, y con frecuencia resulta muy difícil obtener información presupuestaria completa o comparable sobre períodos anteriores. En la Ciudad de Buenos Aires, a los habituales cambios en el diseño presupuestario se agrega el agravante del bajo nivel de desagregación, que impide la identificación de ciertos gastos en los informes⁷².

→ Formas de aplicar el estándar al presupuesto

¿Se han incrementado los recursos utilizados en las áreas relacionadas con el cumplimiento de los DESC, resultando dicho aumento en un mayor nivel de cumplimiento de los derechos?

Una forma de evaluar el cumplimiento de esta obligación consiste en medir la evolución interanual⁷³ del gasto destinado a dar cumplimiento a un derecho y de las metas físicas alcanzadas. Si la comparación muestra que no se han producido incrementos en la asignación presupuestaria destinada a dar cumplimiento a un derecho pese a que subsisten las necesidades, ello implica que no se están adoptando medidas presupuestarias para lograr progresivamente el goce de los derechos.

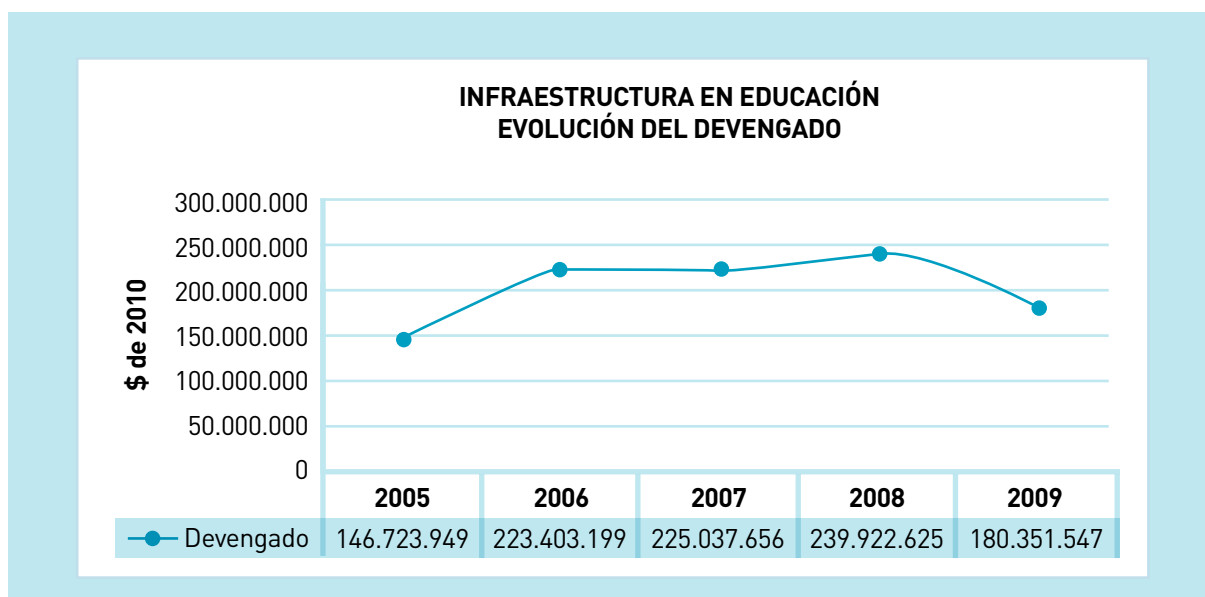
CASO: VIOLACIÓN DEL DEBER DE PROGRESIVIDAD EN EL PRESUPUESTO DESTINADO A OBRAS DE INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Si se analiza la evolución del presupuesto ejecutado en obras de infraestructura escolar durante los últimos cinco años en la Ciudad de Buenos Aires puede advertirse que el Estado no aumentó progresivamente la cantidad de recursos utilizados en la construcción y reparación de escuelas, y que la inversión bajó durante el año 2009 (cifras ajustadas por inflación). Ello ocurre pese a que hace varios años se registran problemas de falta de vacantes en muchas zonas de la Ciudad y existen serios problemas de mantenimiento edilicio. En tanto la inversión total en infraestructura se mantuvo relativamente estable hasta el año 2008, la falta de escuelas se agravó año a año y las escuelas no se mantuvieron en condiciones.

La curva del gráfico muestra que en los últimos años no se han tomado medidas que permitan aumentar la cantidad de recursos tendientes a resolver los graves problemas que se registran desde hace varios años en la Ciudad, originados en la falta de escuelas y en las deficientes condiciones edilicias.

⁷² Si los gastos estuvieran desagregados, los cambios en la forma en que se presenta la información harían difícil encontrar los datos, pero sería posible rastrear los gastos en documentos anteriores.

⁷³ Recordamos que al realizar comparaciones interanuales entre cifras de dinero resulta importante ajustar los montos de acuerdo a los niveles de inflación o deflación registrados en el período.



¿CUMPLE EL ESTADO CON SU OBLIGACIÓN DE USAR EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS?

El deber estatal de adoptar medidas tendientes a asegurar el pleno cumplimiento de los DESC debe realizarse hasta el máximo de los recursos disponibles. Un Estado que avanza en el cumplimiento de los derechos pero de manera insuficiente de acuerdo a los recursos que posee, incumple su obligación de usar el máximo de los recursos disponibles en la satisfacción de los derechos.

De acuerdo al Comité, “En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles”⁷⁴.

La expresión “recursos disponibles” no se limita a los recursos ya obtenidos mediante la renta pública de acuerdo a la política de recaudación de impuestos aplicada por cada Estado. Los recursos disponibles para un Estado comprenden también la totalidad de los recursos materiales y la riqueza que posee la sociedad en su conjunto.

La comparación entre el nivel de desarrollo del Estado y los recursos destinados al cumplimiento del derecho puede evidenciar un incumplimiento de la obligación internacional. En tal caso, sería evidente que pese a existir recursos disponibles en el ámbito del Estado ellos no son destinados a la satisfacción de los derechos.

El ejemplo más claro de un incumplimiento estatal del deber de usar el máximo de los recursos disponibles en la satisfacción de los derechos se da con la subjecución presupuestaria en áreas relacionadas con derechos, es decir, cuando se asignan recursos al cumplimiento de derechos fundamentales y no los gasta, pese a que los indicadores sociales y económicos muestran la necesidad de su utilización. En tales casos resulta evidente que se ha incumplido con la obligación internacional de usar el máximo de los recursos disponibles. El Comité DESC hizo aplicación de este criterio en varias informes finales a los reportes de los Estados Partes.

Además, también pueden considerarse como recursos disponibles a fin de demostrar el incumplimiento de la obligación estatal, los recursos asignados y ejecutados a otros fines no relacionados con derechos fundamentales.

⁷⁴ Observación General N° 4.

Un ejemplo claro de este tipo de gasto no prioritario podría ser el gasto destinado a publicidad. Una comparación entre el gasto relacionado con derechos fundamentales y el resto del gasto público es relevante a fin de determinar si se ha usado el máximo de los recursos disponibles para el cumplimiento de los derechos. En sus informes finales, el Comité DESC señaló el alto nivel de gasto destinado a defensa, en contraste con la reducción del presupuesto destinado a áreas sociales.

A su vez, la insuficiencia del gasto destinado a cumplir con derechos también puede compararse con la subejecución total del presupuesto, es decir, con el total del presupuesto que no es utilizado cada año en todas las áreas y que podría haberse destinado a cumplir con derechos fundamentales.

El Comité DESC también ha puntualizado que la frase “máximo de los recursos disponibles” se refiere a los recursos existentes dentro de un país e incluye aquellos recursos disponibles a través de la cooperación y asistencia internacional.

Por último, la frase también fue interpretada por el comité de Naciones Unidas como la obligación de usar los recursos asignados de una manera eficiente y efectiva.

→ Formas de aplicar el estándar al análisis presupuestario

¿Ejecuta el Estado la totalidad de los recursos asignados al cumplimiento de derechos?

Un cálculo posible para el análisis presupuestario es calcular la diferencia entre el crédito vigente -recursos disponibles para el cumplimiento de un derecho- y el crédito ejecutado -las cantidades que se gastaron en el curso de un año-. Esto se conoce como subejecución o saldo no utilizado.

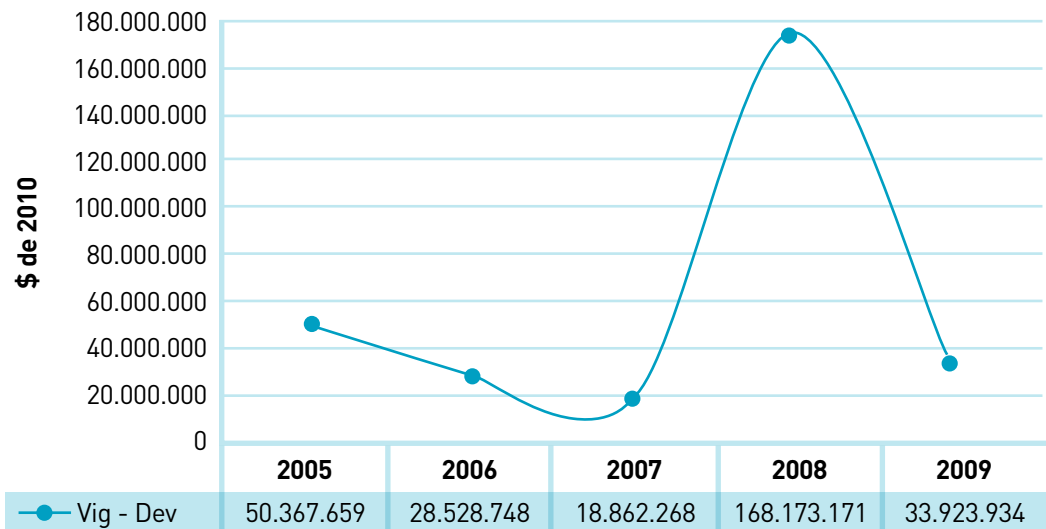
En ocasiones, como ocurre con mucha frecuencia en la Ciudad de Buenos Aires, ciertos programas y actividades destinadas a cumplir con DESC registran niveles muy elevados de asignación presupuestaria a través de las leyes de la Legislatura, pero los recursos no son utilizados por el Poder Ejecutivo. La subejecución presupuestaria de los recursos destinados por ley al cumplimiento de derechos, unida a ciertos indicadores sociales y económicos que muestren el incumplimiento esos derechos, constituye una clara violación del deber de usar el máximo de los recursos disponibles.

CASO: SUBEJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A INFRAESTRUCTURA ESCOLAR

Pese a la falta de establecimientos educativos que afecta a las zonas más pobres de la Ciudad y a los graves problemas edilicios de las escuelas, en los últimos años el Gobierno subejecutó importantes sumas de dinero que de acuerdo a la ley de presupuesto debían destinarse a obras de infraestructura escolar.

En el gráfico a continuación se muestra que en los últimos cinco años se subejecutaron 299.909.780 millones de pesos (en valores del año 2010) correspondientes a construcción y reparación de escuelas, lo que muestra el incumplimiento estatal de la obligación de usar el máximo de los recursos disponibles en el cumplimiento del derecho a la educación. El cálculo fue realizado restando al presupuesto vigente de la Dirección General de Infraestructura Escolar el total devengado por esa área.

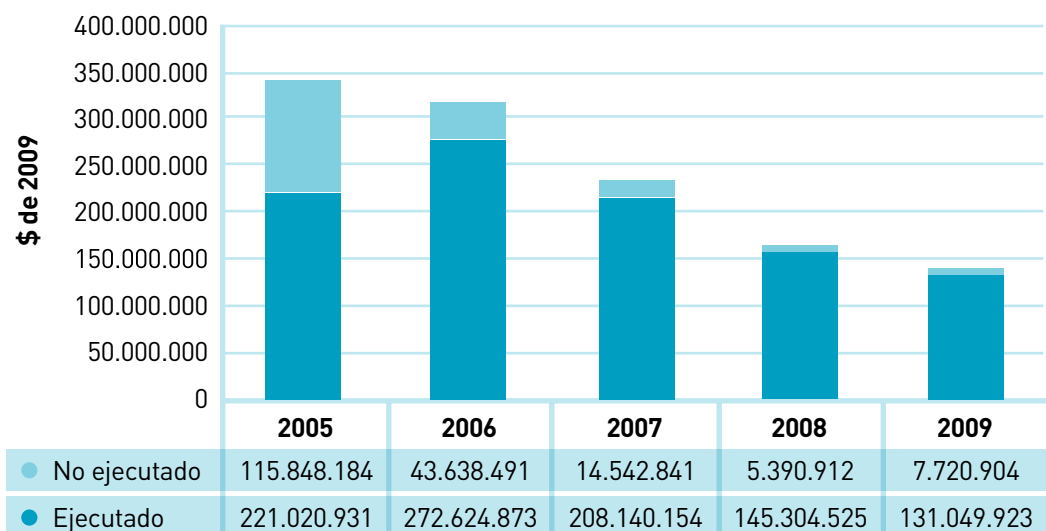
INFRAESTRUCTURA EN EDUCACIÓN SUBEJECUCIÓN: VIGENTE-DEVENGADO



CASO: SUBEJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DESTINADO A VILLAS

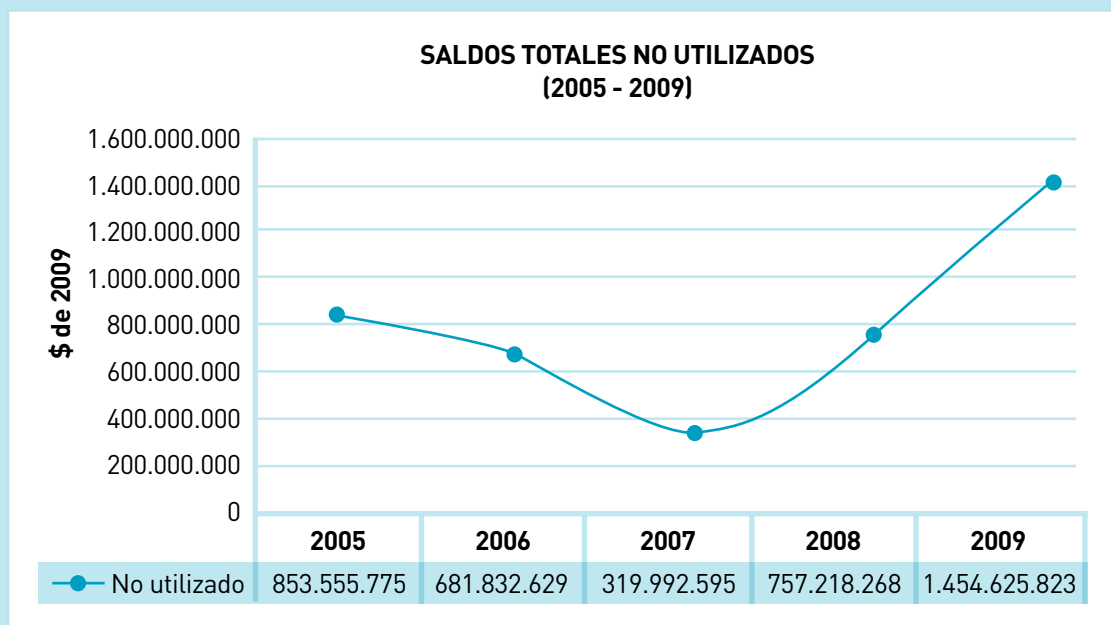
En el gráfico a continuación puede verse, en primer lugar, la tendencia de los montos vigentes a lo largo de los años (representada en el total de la barra) destinados al gasto de vivienda en villas (cifras ajustadas por inflación a valores del año 2009). Por ejemplo, para 2005 es de más de 330.000.000 de pesos. Luego, para cada año pueden verse los montos utilizados y no utilizados. Por ejemplo, en 2005 se subejecutaron 115.848.184.

VILLAS: VIGENTE EJECUTADO Y NO EJECUTADO 2005 - 2009



CASO: SUBEJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO TOTAL DE LA CIUDAD

Durante cada año del período 2005-2009, y teniendo en cuenta todas las áreas del Gobierno, la Ciudad subejecutó importantes sumas de dinero. El siguiente cuadro muestra el saldo total no utilizado de cada uno de esos años, que tiene una tendencia ascendente en los últimos dos años y llegó a superar los 1.400 millones de pesos en 2009.



¿Reasigna el Estado recursos de áreas destinadas al cumplimiento de derechos hacia áreas no relacionadas con el cumplimiento de derechos?

Como se vio al analizar el ciclo presupuestario, las asignaciones presupuestarias pueden variar entre su aprobación por la Legislatura (presupuesto original) y lo que finalmente se dispone para su utilización (presupuesto vigente), luego de que el Ejecutivo realice las reasignaciones autorizadas o que el Legislativo introduzca modificaciones a lo largo del ejercicio. Así se ven las diferencias entre lo que la Legislatura decidió al momento de la aprobación del presupuesto y el crédito que finalmente se encuentra disponible (vigente) durante el ejercicio. Un análisis posible consiste en evaluar la cantidad de recursos que fueron reasignados desde áreas prioritarias y relacionadas con el cumplimiento de derechos hacia otras áreas del presupuesto no prioritarias.

¿Prioriza el Estado el gasto en las áreas vinculadas con derechos humanos?

Una forma de evaluar las prioridades de los gobiernos consiste en calcular el porcentaje del presupuesto total que representan las áreas vinculadas con DESC en contraste con áreas no relacionadas con DESC, y en comparar los montos totales destinados a áreas sociales con otras áreas no esenciales. Tales cálculos permiten evidenciar si los gastos del Gobierno se corresponden con el deber de priorizar los DESC.

Cabe aclarar que la determinación de los programas cuyo gasto debería ser considerado como no prioritario es una tarea compleja, que demanda un análisis cuidadoso sobre la finalidad y las consecuencias de ese gasto vis a vis los gastos que están claramente vinculados con la realización de derechos fundamentales. Por ejemplo, los gastos en publicidad oficial o en la renovación estética de espacios

urbanos ubicados en zonas ricas son dos tipos de gasto que podrían ser considerados como no prioritarios⁷⁵, especialmente si se comparan con los recursos utilizados en asegurar el derecho básico a la educación o a la vivienda.

Una forma posible de evaluar la razonabilidad de ciertas asignaciones que parecen no prioritarias es determinar si tales recursos aumentaron a lo largo de los años, o si su participación en el total del presupuesto se incrementó⁷⁶. En todos los casos es carga del Gobierno demostrar que está priorizando adecuadamente los gastos y justificar en cada caso las decisiones que toma en relación con la asignación presupuestaria a ciertas áreas que parecen no esenciales, para lo cual no basta con meras alegaciones o defensas genéricas relacionadas con la utilidad pública del gasto.

A través de la siguiente fórmula es posible determinar el porcentaje del presupuesto aplicado a cada una de las áreas del Gobierno:

$$\text{PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DESTINADO A DETERMINADA ÁREA} = \frac{\text{Presupuesto de esa área (Educación, vivienda, salud, etc.)}}{\text{Presupuesto total}}$$

¿Está el Gobierno utilizando los recursos de una manera eficiente en el cumplimiento de los derechos?

La ejecución plena de los recursos destinados a cumplir con los derechos y su priorización en el gasto y asignación presupuestaria no siempre se traducen en un mayor nivel de cumplimiento de los derechos, ya que puede ocurrir que las metas físicas previstas y alcanzadas en los programas se reduzcan debido a la ineficiencia en el uso de recursos. Por ello resulta importante evaluar las metas físicas alcanzadas y comparar efectivamente en qué medida la inversión se tradujo en resultados concretos que permitan avanzar en el cumplimiento pleno de los derechos. Una forma de evaluar la eficiencia en el gasto consiste en dividir el gasto total realizado en un programa o actividad por las metas físicas alcanzadas. Sin embargo, en muchos casos el Estado no provee información detallada sobre los resultados concretos de las actividades ejecutadas⁷⁷, lo que constituye un fuerte obstáculo para evaluar la eficiencia en el gasto.

Sin embargo, si se demostrara que el Gobierno está usando en forma ineficiente los recursos destinados a satisfacer los derechos, por ejemplo debido a la corrupción en la administración pública, ello mostraría un incumplimiento del deber de usar el máximo de los recursos disponibles.

¿CUMPLE EL GOBIERNO CON SU OBLIGACIÓN DE NO REGRESIVIDAD EN EL DEBER DE ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS?

De la obligación de cumplir progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales se deriva además la obligación de no regresividad, es decir, “la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora ‘progresiva’”. Dado que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos

⁷⁵ Siempre que el gasto destinado a publicidad no comprenda gastos destinados a campañas de interés público, como por ejemplo la difusión de información importante para la salud de la población.

⁷⁶ Aunque obviamente, la evaluación de la razonabilidad de un aumento también dependerá de otra información contextual que resulte relevante y que deberá analizarse en cada caso concreto.

⁷⁷ Si bien deben informarse las metas físicas de los programas, los programas de la Ciudad de Buenos Aires son muy amplios e involucran un variado número de actividades sobre las que en la mayoría de los casos no se indican las metas físicas.

derechos, simultáneamente asume la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes”⁷⁸.

Dado que los Estados asumieron la obligación de adoptar medidas para garantizar progresivamente el pleno cumplimiento de los derechos, se presume que todas las medidas que implican un retroceso constituyen un incumplimiento de tales obligaciones. Es decir que toda acción que suprima, restrinja o limite el contenido de derechos ya garantizados constituye una violación prima facie de los tratados.

De acuerdo a lo señalado por el Comité DESC, las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.

Además, el Comité establece las condiciones que debe reunir cualquier posible justificación: la medida deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone (observaciones generales N° 3, 13 y 14).

El Estado tiene la carga de demostrar que la medida implica un avance si se tienen en cuenta la totalidad de los derechos previstos en el Pacto, que ha empleado todos los recursos de que dispone -incluyendo los que provienen de la cooperación internacional- y que de todas maneras necesita implementar la restricción para proteger los demás derechos del Pacto⁷⁹.

→ Formas de aplicar el estándar al presupuesto

¿Se efectuaron recortes en los programas destinados al cumplimiento de derechos que hayan reducido su nivel de cumplimiento?

Para evaluar el cumplimiento de la obligación de no regresividad es necesario poseer información interanual correspondiente a un período significativo de tiempo, a fin de compararla y determinar si el presupuesto destinado a la satisfacción de un derecho o a un programa social sufrió reducciones o recortes que hayan impactado en su nivel de cumplimiento.

Hay que tener presente que la reducción del presupuesto destinado a un programa no basta para mostrar una violación al deber de no regresividad si no se acompaña de información sobre otros indicadores sociales y económicos que demuestren que el gasto es necesario para satisfacer derechos. Por ejemplo, si el Gobierno establece recortes presupuestarios a un programa destinado a planes sociales debido a un aumento en los niveles de empleo y una reducción significativa de los niveles de pobreza y precariedad habitacional que tornan innecesarios los planes, la reducción no constituye un incumplimiento al deber de no regresividad.

También se puede comparar el gasto per cápita destinado al cumplimiento del derecho, como se muestra en la siguiente fórmula:

⁷⁸ Courtis, Christian, “Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en derechos sociales”, Editores del Puerto.

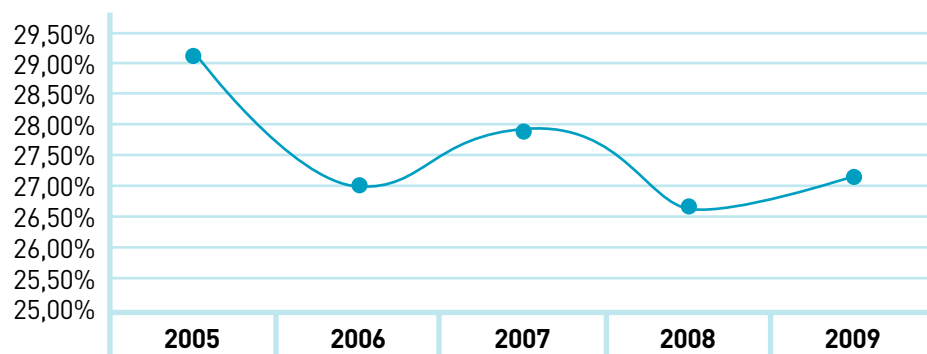
⁷⁹ De acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “[e]n caso de que un Estado Parte aduzca ‘limitaciones de recursos’ para explicar cualquier medida regresiva que haya adoptado, (...) examinará esa información en función de las circunstancias concretas del país de que se trate y con arreglo a los siguientes criterios objetivos: a) [e]l nivel de desarrollo del país; b) [l]a gravedad de la presunta infracción, teniendo particularmente en cuenta si la situación afecta al disfrute de los derechos básicos enunciados en el Pacto; c) [l]a situación económica del país en ese momento, teniendo particularmente en cuenta si el país atraviesa un período de recesión económica; d) [l]a existencia de otras necesidades importantes que el Estado Parte deba satisfacer con los recursos limitados de que dispone; por ejemplo, debido a un reciente desastre natural o a un reciente conflicto armado interno o internacional; e) [s]i el Estado Parte trató de encontrar opciones de bajo costo[;] y f) [s]i el Estado Parte recabó cooperación y asistencia de la comunidad internacional o rechazó sin motivos suficientes los recursos ofrecidos por la comunidad internacional para la aplicación de lo dispuesto en el Pacto”. Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un protocolo facultativo del Pacto”, E/C.12/2007/1, 38º Período de Sesiones, 21 de septiembre de 2007, párr. 10.

$$\text{GASTO PER CÁPITA} = \frac{\text{Gasto total}}{\text{Cantidad de personas que deben ser beneficiarias de un programa}}$$

CASO: EVOLUCIÓN DEL GASTO DESTINADO A EDUCACIÓN

La regresividad puede mostrarse comparando el gasto interanual correspondiente a un área relacionada con un derecho como un porcentaje del total del presupuesto, como se muestra en el siguiente cuadro en relación con el Ministerio de Educación.

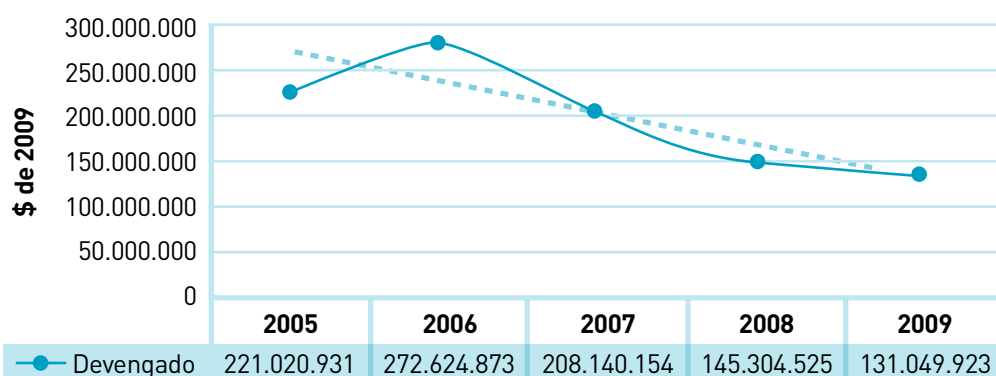
**DEVENGADO PARA EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN
COMO % DEL DEVENGADO DEL PRESUPUESTO GENERAL**



CASO: VIOLACIÓN AL DEBER DE PROGRESIVIDAD EN EL PRESUPUESTO DESTINADO A VILLAS

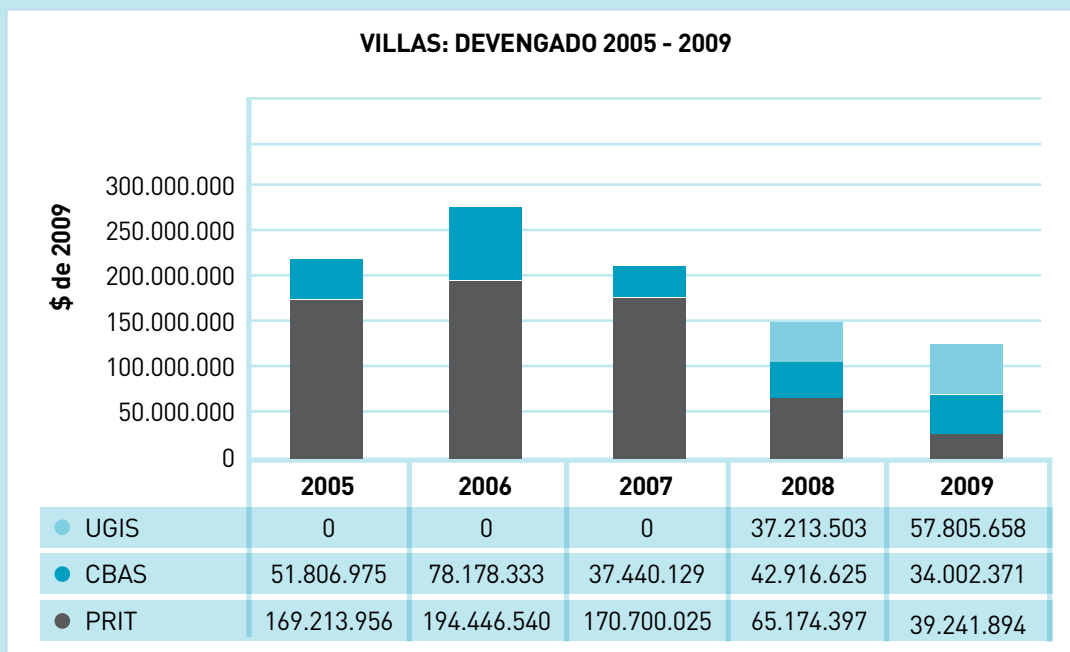
El gráfico que sigue muestra las fuertes variaciones en la cantidad de recursos destinados a villas de la Ciudad de Buenos Aires, producidas durante el período 2005-2009.

**VILLAS: DEVENGADO
(2005 - 2009)**



Para realizar este cálculo se consideró la suma de gastos que tienen por objetivo la realización de acciones tendientes a cumplir con el derecho a la vivienda en villas: PRIT (programa del IVC), CBAS y UGIS.

En el siguiente gráfico se desagregan las cifras correspondientes a los montos totales del gráfico anterior.



La evolución interanual del presupuesto destinado a asegurar el derecho a la vivienda de los/as habitantes de villas en la Ciudad de Buenos Aires muestra una tendencia negativa.

La verificación de la disminución del presupuesto no permite por mostrar sí misma un incumplimiento de las pautas de no regresividad o progresividad. A ello debe agregarse la información contextual y los indicadores que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires muestran que la situación de las personas que viven en villas se agrava con el tiempo.

Sin embargo, puede decirse que el presupuesto destinado a villas resulta regresivo, ya que la población en villas de la Ciudad crece año a año debido a la crisis habitacional a la vez que el presupuesto disminuye. Mientras que desde 2005 el presupuesto para villas se redujo en más de un 40%, el aumento poblacional en las villas fue del 56%.



ANEXOS

ANEXO 1 → Modelo de Pedido de Información Pública para el
Ámbito de la Ciudad de Buenos Aires

ANEXO 2 → Modelo de Pedido de Información Pública para el
Ámbito Nacional

ANEXO 3 → Modelo Acción de Amparo por Pedido de Información
Pública en la Ciudad de Buenos Aires -Ley 104-

ANEXO 4 → Glosario Presupuestario

ANEXO 5 → Ajuste por Inflación



ANEXO 1

Modelo de Pedido de Información Pública para el Ámbito de la Ciudad de Buenos Aires -Ley 104-

SOLICITA INFORMACIÓN PÚBLICA. LEY 104. PLAZO DE 10 DÍAS.

Ciudad de Buenos Aires,.....de.....de 2010.-

Dirección General de
Asuntos Legislativos y
Organismos de Control

Sr. Director General
Dra. Maria Gomez

S_____ / _____ D

Juan Pérez, constituyendo domicilio en de esta Ciudad (Tel. e-mail) se dirige a Ud. en el marco de la Ley 104 de "Acceso a la Información Pública" de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de solicitarle que, por su intermedio se requiera de la **Dirección.....** [completar con la dirección de la que queremos la información], la siguiente información pública:

- 1.
- 2.

El presente pedido se funda en el art. 1º de la ley 104. La información solicitada debe ser proporcionada en los términos del art. 7 de la mencionada ley, en un plazo no mayor a 10 días.

El incumplimiento de este plazo dará lugar a lo prescripto en el art. 8 de la ley, quedando habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad.

Se autoriza a realizar todas las tramitaciones de la presente solicitud a **(D.N.I.....)**.

Sin otro particular, saluda a Ud. Atte.,



ANEXO 2

Modelo de Pedido de Información Pública para el Ámbito Nacional -Decreto 1172/2003-

PARA ORGANISMOS DEPENDIENTES DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y EMPRESAS
PRESTATARIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

SOLICITA INFORMACIÓN PÚBLICA. DECRETO 1172/03

Ciudad de Buenos Aires,.....de.....de 2010.-

Ministro/Presidente.....

(completar con la dirección de la que queremos la información)

Sr.

S...../.....D:

Juan Pérez constituyendo domicilio en la Avenida (tel:e-mail:.....), se dirige a Ud., en el marco de lo dispuesto por el Decreto 1172/2003 de "Acceso a la Información Pública", artículo 4 reglamentado por el Anexo VII ("Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional"), **a fin de solicitarle la siguiente información:**

1)

2)

Dicho pedido se funda en el artículo 6º del anexo citado que establece que "Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado".

La información solicitada deberá ser proporcionada en los términos del art. 12 del anexo citado que establece: "El sujeto requerido está obligado a permitir el acceso a la información en el momento que le sea solicitado o proveerla en un plazo NO MAYOR de DIEZ (10) DIAS".

Se aclara que el incumplimiento de los plazos estipulados dará lugar a lo prescripto por los artículos 14 y 15 del mencionado cuerpo normativo.

Asimismo, se deja constancia que la presente solicitud de información cumple con los requisitos prescriptos en el art. 11: "... por escrito, con la identificación del requirente, sin estar sujeta a ninguna otra formalidad" y que conforme el art. 9 "El acceso público a la información es gratuito en tanto no se requiera su reproducción. Las copias son a costa del solicitante".

Se autoriza a realizar todas las tramitaciones de la presente solicitud a(D.N.I.....)

Sin otro particular, saluda a Ud Atte.



ANEXO 3

Modelo de Acción de Amparo por Pedido de Información Pública en la Ciudad de Buenos Aires -Ley 104-

PARA ORGANISMOS DEPENDIENTES DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN Y EMPRESAS
PRESTATARIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS

PROMUEVE ACCION DE AMPARO

Señor/a Juez/a:

JUAN PEREZ, (C.P.A.C.F. Tº x Fº x, CUIT N° 27-XXXXXXX-2, responsable inscripto, teléfono XXXX-XXXX), apoderado de XXXXXXXX, con domicilio real en XXXXXXXXXX de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Zona 2),
constituyendo el domicilio procesal en el mismo, a V.S. respetuosamente me presento y digo:

1. PERSONERIA

ACIJ es una asociación civil que se encuentra autorizada para funcionar con carácter de persona jurídica en los términos del art. 33, 2da. parte inc. 1º, del Código Civil conforme resolución de la Inspección General de Justicia N° 231/2003 de fecha 12 de marzo de 2003.

Tal como surge del Estatuto en su art. 2, XXXX tiene por objeto:

“la creación de un espacio de activismo y control ciudadano, destinado a promover el fortalecimiento institucional y la construcción de ciudadanía comprometida con el respeto de los derechos fundamentales, con especial atención en los grupos más vulnerables de la sociedad.

En particular, la Asociación tiene por objeto defender:

- › los derechos de minorías y grupos desaventajados por su posición o condición social o económica.
- › los derechos de los usuarios y consumidores reconocidos en el art. 42 de la Constitución Nacional, 46 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y leyes concordantes.
- › los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y aquellos de incidencia colectiva en general”.

El estatuto de ACIJ y la documentación que se ofrece como prueba documental se acompañará en la instancia procesal oportuna conforme lo dispuesto en el art. 6 del Reglamento para la Iniciación y Asignación de Expedientes del fuero (aprobado por Resolución 335/2001 del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

2. OBJETO

Vengo por el presente, en legal tiempo y forma, a interponer acción de amparo en los términos del art. 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del art. 8 de la ley 104 y del art. 2 de la ley 2145 y modificatorias contra el **GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES - MINISTERIO DE EDUCACIÓN - DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN DE GESTIÓN PRIVADA**, con domicilio en la sede de la Procuración General –cfr. art 34 in fine CCAYT–, Uruguay 458, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de que se condene a la demandada a brindar en forma completa, veraz y adecuada la información oportunamente solicitada, con expresa imposición de costas.

3. HECHOS

3.1 EL PEDIDO DE INFORMACIÓN

Con fecha 2 de julio de 2009, ACIJ realizó un pedido de información dirigido a la Dirección General de Educación de Gestión Privada dependiente del Ministerio de Educación, que tramitó bajo el **Reg. N° 429/DGROCTyAI/2009**, en el marco de lo dispuesto por la ley 104 de “Acceso a la Información Pública”, con el objeto de que se informe en forma clara y precisa:

1. Para los establecimientos educativos privados que reciben aportes estatales de acuerdo al Decreto 2542/91 artículo 5° inc. a informe:

a) Montos de aportes gubernamentales a institutos de gestión privada, diferenciando si es religioso o laico, por nivel de enseñanza y por distrito escolar al que pertenece cada uno, para los años 2006, 2007, 2008 y 2009;

b) Sírvase prestar las direcciones de cada uno de estos institutos de gestión privada, discriminados por Distrito Escolar y por categoría A-B-C;

c) Monto de arancel de cada instituto de gestión privada que recibe aportes estatales, desagregado por instituto, nivel de enseñanza y distrito escolar al que pertenece cada uno, para los años 2006, 2007, 2008 y 2009;

d) Si fueron autorizadas cuotas extraordinarias para mantenimiento y equipamiento de institutos de gestión privada. De ser así mencione los montos y el conjunto de obras, desagregado por instituto, nivel de enseñanza y distrito escolar al que pertenece cada uno, para los años 2006, 2007, 2008 y 2009;

e) Si se han identificado irregularidades en el otorgamiento y/o rendiciones de los aportes estatales de las entidades educativas de gestión privada, mencione cuáles han sido y qué medidas se tomaron en consecuencia, para los años 2006, 2007, 2008 y 2009.

2. Para los institutos privados que no reciben aportes estatales informe:

a) El nombre y la dirección de tales institutos dentro de la ciudad de Buenos Aires, identificando el distrito escolar al que pertenecen;

b) Si su formación es religiosa o laica;

c) El/los nivel/es educativos que funcionan en el instituto o al que pertenece cada instituto.

3. Para los establecimientos privados, no incorporados a la enseñanza oficial, regulados por la Ley N° 621 y Dcto. N° 1089/02, informe:

a) El nombre y la dirección de tales institutos dentro de la ciudad de Buenos Aires, identificando el distrito escolar al que pertenecen;

b) Si su formación es religiosa o laica.

3.2 LA RESPUESTA INCOMPLETA Y EL PEDIDO REITERATORIO

Mediante nota de fecha 5 de agosto de 2009, el Director General de Educación de Gestión Privada del Ministerio de Educación, dio respuesta al pedido de información. Sin embargo, **la información proporcionada por el funcionario resultó incompleta.**

Por tal motivo, en fecha 27 de octubre de 2009, esta Asociación reiteró la solicitud de información (Reg. N° 1323063-DGROCTyAI-2009), señalando específicamente las deficiencias de la contestación, que se detallan a continuación:

PUNTO 1 INCISOS A Y C

En relación con los puntos 1 incisos a y c, sobre los aportes estatales recibidos por los institutos educativos de gestión privada y los montos de sus aranceles, cabe señalar que en la página web mencionada en la contestación al pedido de información sólo puede encontrarse información relativa al año 2009. Ello implica que no se ha contestado en forma completa al requerimiento, efectuado también en relación con los años 2006, 2007, 2008.

PUNTO 1 INCISO D

En contestación al punto 1 inciso d del pedido de información, referido a las cuotas extraordinarias para mantenimiento y equipamiento recibidas por los institutos de gestión privada, sólo se expresó que por disposición N° 176/DCEGP/09 se autorizó a las escuelas para solicitar la aplicación de una cuota adicional al respecto, y que “oportunamente se publicará en nuestro sitio web los nombres y montos de las cuotas autorizadas”. En relación con ese punto, resulta obvio que la información suministrada no satisface el requerimiento. En efecto, no se acompañó ninguna información en relación con las cuotas extraordinarias para mantenimiento y equipamiento recibidas por cada uno de los establecimientos educativos de gestión privada durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009. Las manifestaciones efectuadas en el sentido de que “oportunamente se publicará en nuestro sitio web la información” no constituye una respuesta adecuada al pedido de información toda vez que la información fue requerida en el plazo de 10 días, en el marco de la Ley 104. Dicho plazo venció sobradamente y, no obstante, la Dirección General de Educación de Gestión Privada no acompañó la información.

PUNTO 1 INCISO E

A su vez, tampoco se acompañó la información solicitada en el punto 1 inciso e del pedido de información. En ese aspecto, se solicitó con toda claridad información sobre las irregularidades identificadas en el otorgamiento y/o rendiciones de los aportes estatales realizados a las entidades educativas de gestión privada durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009 y sobre las medidas tomadas en consecuencia. Sin embargo, la Dirección de Educación de Gestión Privada no acompañó la información solicitada. Ante dicho requerimiento se limitó a contestar que se está desarrollando un plan de mejora y regularización a partir de los informes suministrados por la Sindicatura General de la Ciudad de Buenos Aires, y que puede consultarse el mismo en <http://www.buenosaires.gov.ar/dgegp/docs/2009-Plan-de-trabajo-para-info-082-completo.pdf>. Al respecto cabe señalar que dicho plan no constituye una respuesta completa al pedido de información efectuado. En efecto, la Dirección General de Educación de Gestión Privada omitió suministrar información en relación con las irregularidades identificadas en el otorgamiento y/o rendiciones de los aportes estatales realizados a las entidades educativas de gestión privada durante los años 2006, 2007, 2008 y 2009.

3.3 LA RESPUESTA AL PEDIDO REITERATORIO

Finalmente, mediante cédula de fecha 27 de noviembre de 2009, se notificó a esta parte la nota producida por el Director General de Educación de Gestión Privada del Ministerio de Educación de fecha 18 de noviembre de 2009 (folio nº 10 del expediente administrativo), a modo de respuesta al pedido reiteratorio, que reza:

“... informo que se ha dado satisfactoria y completa respuesta a la requisitoria ejecutada por la Asociación peticionante, adjuntándose a la presente copia de lo actuado en tal sentido por esta Dirección General, no entendiéndose haber dado tratamiento incompleto a la misma...” (el subrayado no es del original).

Como puede observarse, el funcionario negó que la respuesta hubiera sido incompleta, sin siquiera desvirtuar los argumentos expuestos por esta Asociación al reiterar el pedido de información sobre los puntos que no habían sido debidamente contestados.

Esta situación, como se verá, resulta manifiestamente ilegal y afecta palmariamente el derecho de acceso a la información de esta accionante, toda vez que a la fecha no ha recibido la información solicitada en forma completa, veraz, adecuada y oportuna, tal como lo establece el art. 1º de la ley 104. Por ello y en virtud de lo establecido en el art. 8 de la citada ley, es que solicito la tutela de V.S. a fin de que proteja el derecho que está siendo conculcado

4. FUNDAMENTOS JURIDICOS

4.1 ILEGALIDAD MANIFIESTA, NORMAS VULNERADAS

La conducta de la demandada resulta manifiestamente ilegal en tanto implica un incumplimiento de normas legales y constitucionales expresas, a la vez que resulta lesiva de derechos y principios fundamentales reconocidos en la Constitución local, en la Convención Americana de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El art. 1º de la ley 104 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires consagra el derecho de acceso a la información pública, al prescribir: *“Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna...”*. Por su parte, el art. 8º dispone: *“Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en brindarla, quedando habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.”*

En el caso, se encuentran vulneradas las normas que a continuación se exponen:

- › Artículo 1º de la Constitución Nacional.
- › Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP) y art. 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) por remisión del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.
- › Artículo 12, 105 inc. 1º y 132 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- › Artículo 1º de la ley 104.
- › Artículo 3º y concordantes de la Reglamentación del mecanismo de acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo, aprobado mediante Decreto 1361/2007.

4.2 ANALISIS DE LOS DERECHOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS VULNERADAS

A.

El derecho a la información

1. RECONOCIMIENTO NACIONAL Y SUPRANACIONAL

El derecho a la información es un derecho fundamental con jerarquía constitucional reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. En efecto, el derecho internacional de los derechos humanos ha consagrado el derecho a “*buscar y recibir información*” en los art. 13.1 de la CADH, art. 19 del PIDCyP y el art. 19 de la DUDH, todos estos instrumentos ratificados por la República Argentina e incorporados a la Constitución Nacional en la reforma del año 1994 (art. 75 inc. 22). Siguiendo este orden de ideas, fruto del derecho a buscar y recibir información y del principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, surge un derecho fundamental consagrado por las democracias modernas: el de acceso a la información pública. Éste confiere a las personas la facultad de conocer la información contenida en archivos, estadísticas o registros en poder del Estado y, por lo tanto, representa un instrumento imprescindible para concretar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

El derecho a la información y su sucedáneo, el derecho a informar, es un derecho bidireccional. Consiste en comunicar, publicar y recibir ideas y noticias como asimismo acceder a toda clase de información pública que permita el control ciudadano de los actos de gobierno

(conf. Gil Domínguez, Andrés, El derecho a la información en la Ciudad de Buenos Aires: normas constitucionales y desarrollo legislativo, Revista Jurídica de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales –UCES–, n° 2, otoño-invierno de 2000, págs. 126/133).

En síntesis, el acceso a la información pública es un derecho humano básico y no una concesión graciosa del Estado. En este sentido, no debe entenderse como un simple derecho individual, por el contrario, es un derecho que se encuentra asociado al interés público por ser condición necesaria para la democracia, porque genera un abierto y plural debate de ideas y porque posibilita el control por parte de la ciudadanía.

En este sentido, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) a través de la Resolución 1932 reafirmó que

(...) toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, y que los Estados tienen la obligación de responder y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva (AG/RES. 1932 XXXIII-O/03, 30/06/2003. www.oas.org)

Esta resolución tiene una serie de implicancias fundamentales para un sistema democrático. En las palabras de Marcela Basterra, la Resolución 1932 “*expresa que el acceso a la información es de todos los ciudadanos y que el acceso a la información pública son requisitos indispensables para el funcionamiento de la democracia (...) como condicionantes para el ejercicio de otros derechos fundamentales como asociación, votación, participación, etc.*”

(“El Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública”, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires: 2006).

Siguiendo este orden de ideas, con fecha 19 de septiembre de 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en el caso “Claude Reyes y otros c. Chile” que

(...) el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso (conf. Considerando 86).

2. SU RECONOCIMIENTO EN EL ÁMBITO LOCAL

En cuanto a la específica regulación en el ámbito local, el artículo 12 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece que:

“La Ciudad garantiza: (...) 2. El derecho a comunicarse, requerir, difundir y recibir información libremente y expresar sus opiniones e ideas, por cualquier medio y sin ningún tipo de censura”.

Por su parte, el art. 105, inc. 1º de la CCABA dispone

“Son deberes del jefe de Gobierno: arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la ciudad”.

En este marco, con fecha 19 de noviembre de 1998, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, sancionó la ley 104 de “Acceso a la Información Pública”, reglamentando el citado derecho constitucional. De esta manera, la Ciudad de Buenos Aires se posicionó a la vanguardia respecto de otras jurisdicciones, en cuanto a la protección, promoción y garantía del pleno goce del derecho.

Dicha ley establece en su art. 1º:

“Toda persona tiene derecho, de conformidad con el principio de publicidad de los actos de gobierno, a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la Administración Central, Descentralizada, Entes Autárquicos, Organismos Interjurisdiccionales integrados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Empresas y Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con participación Estatal mayoritaria, Sociedades de economía mixta, todas aquellas otras organizaciones Empresariales donde el Estado de la Ciudad tenga participación en el capital o en la formación de las decisiones societarias, del Poder Legislativo, Judicial, Entes Públicos no Estatales, en cuanto a su actividad Administrativa, y de los demás Órganos establecidos en el Libro II de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.”

[Conforme texto Art. 1º de la Ley Nº 1391, BOCBA Nº 2011 del 26/08/2004].

El artículo transcrito define las características de la información pública. Esta debe ser **completa, veraz, adecuada y oportuna**. Conforme Gil Domínguez (Gil Domínguez, Andrés, op cit.), la información es completa cuando se entrega al requirente la totalidad de los datos existentes en el expediente administrativo, no puede existir ninguna clase de ocultamiento o parcialización de la información. La veracidad implica el suministro de información real, concreta, que no se basa en la falsedad o engaño. Que sea adecuada sugiere que se vincule directa e inmediatamente con el tema solicitado. La oportunidad remite a la idea de provisión de datos en proporción a la urgencia que conlleve cada solicitud.

Resulta importante destacar que la ley de acceso a la información dispone claramente que cualquier persona puede solicitar información. Rige el principio de informalidad y no puede exigirse la manifestación del propósito de la requisitoria de información (conf. art. 6º, Ley 104).

Asimismo, con fecha 24 de septiembre de 2007, se aprobó el decreto 1361 reglamentario de la ley 104 que establece la prioridad de “velar por el acceso a la información, oportuna, completa y veraz, a fin de garantizar la participación ciudadana y el acceso a la justicia, mediante la implementación de mecanismos que incrementen la transparencia de los actos de gobierno”. En tal sentido, aprobó la Reglamentación del mecanismo de acceso a la información en el ámbito del Poder Ejecutivo, reafirmando el amplio diseño delineado por la ley 104.

En el presente caso, como se mencionó, la Dirección de Gestión de Educación Privada del Ministerio de Educación de la Ciudad no ha satisfecho la pretensión de esta parte, lo que implica una clara vulneración del derecho que le asiste a ACIJ a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna.

B.

El principio de publicidad de los actos de gobierno

La circunstancia de poder recibir información pública es una precondition necesaria de todo sistema democrático de gobierno y está íntimamente relacionado con el principio de publicidad de los actos de gobierno. El art. 1º de la CN establece la forma de gobierno que adopta la República Argentina al

consagrar que “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, según lo establece a presente Constitución”.

El principio republicano de publicidad de los actos de gobierno “*implica la obligación de comunicar a los administrados, en forma efectiva, las decisiones que han tomado quienes ocupan cargos públicos, ya sea en los poderes de gobierno, ejecutivo, legislativo o judicial, como aquellos que integran organismos públicos de contralor. Este principio es una exigencia a las autoridades y no una prerrogativa. La publicidad es la regla y el secreto, la excepción, el que deberá ser siempre aplicado con carácter restrictivo, a fin de preservar los principios republicanos*” (Lavalle Cobo, Dolores “un nuevo avance jurisprudencial en el derecho de acceso a la información” publicado en La Ley el 12/08/2005, 3).

Al adoptar la CN en su art. 1º un sistema de gobierno democrático y republicano, le otorga a la ciudadanía una función de gran trascendencia vinculada con la cosa pública que va más allá de elegir al propio gobierno o a un representante determinado y que importa el derecho de que la ciudadanía interesada reciba toda la información relativa a la cosa pública.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en el ya citado caso “Claude Reyes y otros c. Chile”, ha sostenido que

...[e]l control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad [conf. Considerando 87].

5. CUESTIONES PROCESALES

5.1 ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE AMPARO

El art. 8 de la ley 104 establece que:

“Si una vez cumplido el plazo previsto en el artículo anterior, la demanda de información no se hubiera satisfecho o si la respuesta a la requisitoria hubiere sido ambigua o parcial, se considera que existe negativa en brindarla, quedando habilitada la acción de amparo ante el fuero contencioso administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.”

Al respecto, es dable señalar que la redacción del artículo transcrito es clara y precisa. Impone, para la procedencia de la acción de amparo, el acaecimiento de uno de dos supuestos descriptos, la no satisfacción por parte del organismo al que se le requiere la información luego de vencido el plazo para ello o que la respuesta haya sido proporcionada de modo incompleto o ambiguo.

En el caso de autos, el Ministerio de Educación no ha cumplido con su obligación de brindar información de forma completa. Por ello, se concluye que ha operado la negativa de la administración en satisfacer el pedido de ACIJ de conocer información pública y por ende, es procedente la vía que aquí se intenta.

5.2 PLAZO PARA INTERPONER LA ACCIÓN

Respecto al plazo de caducidad establecido en el art. 4 de la ley 2145 para la interposición de la acción de amparo en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, corresponde señalar que, con fecha 27 de diciembre de 2007, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en autos “Gil Domínguez, Andrés c/ GCBA s/ acción

declarativa de inconstitucionalidad" (Expte. N° 5296) ha declarado la inconstitucionalidad de dicho artículo. En tal sentido afirmó que "el plazo de 45 días previsto en el artículo 4 de la ley 2.145 constituye una formalidad procesal que afecta la operatividad del amparo y, de hecho, puede llegar a aniquilarla". Y asimismo agregó que *"no es poniendo vallas temporales de la especie de la que nos ocupa, sino dimensionando con exactitud el carácter manifiesto del apartamiento del derecho, como se pone en su cauce constitucional al control judicial de la administración que, según se aprecia en la argumentación de la demandada, ha constituido el eje inspirador de una disposición cuyas consecuencias exceden con mucho lo que pudo constituir una preocupación justificada"* (del voto del Dr. Luis Lozano).

En virtud de lo expuesto, y en atención a la naturaleza tuitiva del amparo, la interposición de la acción no está condicionada al acaecimiento de eventos temporales que tornarían estériles las pretensiones que se realicen.

5.3 SOBRE LA GRATITUD DE LA ACCIÓN DE AMPARO

El art. 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que "Toda persona puede ejercer acción expedita, rápida y gratuita de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional, por los tratados internacionales, las leyes de la Nación, la presente Constitución, las leyes dictadas en su consecuencia y los tratados interjurisdiccionales en los que la Ciudad sea parte (...) Salvo temeridad o malicia, el accionante está exento de costas" (el subrayado no aparece en el original).

Es decir que, la acción de amparo en la Ciudad de Buenos Aires es gratuita. Esto significa que quien interpone la acción está exento de pagar la tasa de justicia y, salvo que incurra en temeridad o malicia, no puede ser condenado en costas. Pero esta gratuidad es sólo aplicable para quien interpone la acción, es decir, para el accionante. Esto surge claramente de la letra de la Constitución local. En este sentido la jurisprudencia local ha manifestado muy acertadamente que

"(...) el cuarto párrafo del artículo 14 C.C.A.B.A. dispone que el accionante está exento de costas, salvo temeridad o malicia. Dado que el precepto se refiere claramente sólo al actor y no a las partes, la exención dispuesta por la norma alcanza únicamente al amparista y no puede extenderse a su contraparte, quien, en caso de resultar vencida, debe cargar con las costas pertinentes conforme a las normas generales contenidas en el Código Contencioso Administrativo y Tributario"

(Sentencia de Cámara, Sala I, Fuero Contenciosos Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires, "Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia c/ GCBA s/ amparo", Exp. 19.276, 12/12/2006).

6. COMPETENCIA

En atención a la calidad de la autoridad administrativa demandada, el fuero contencioso administrativo y tributario es competente para entender en la presente acción de amparo, de conformidad a lo establecido en los arts. 1 y 2 del Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad.

7. PRUEBA

Se ofrece la siguiente prueba documental:

- a)** Copia del Acta Fundacional, copia del Estatuto de la ACIJ, copia de la Resolución IGJ 231/03, copia de la Resolución IGJ 1140/05, copia de la Resolución IGJ 36/06, copia de la Resolución IGJ 78/2006 y copia del Acta de designación del Presidente de la Asociación.
- b)** Original y copia del pedido de información presentado por ACIJ el 2 de julio de 2009, dirigido a la Dirección General de Educación de Gestión Privada dependiente del Ministerio de Educación, que tramitó bajo el Reg. N° 429/DGROCTyAI/2009. Solicito se certifique la autenticidad de la copia por el actuario y restitúyase el original.
- c)** Original y copia de la respuesta al pedido de información de fecha 5 de agosto de 2009, firmada por el Director General de Educación de Gestión Privada del Ministerio de Educación. Solicito se certifique la autenticidad de la copia por el actuario y restitúyase el original.
- d)** Original y copia de la reiteración del pedido de información (nota ingresada el 27 de octubre de 2009 bajo Reg. N° 1323063-DGROCTyAI-2009). Solicito se certifique la autenticidad de la copia por el actuario y restitúyase el original.
- e)** Original y copia de la respuesta notificada por medio de cédula de fecha 27 de noviembre de 2009, que contiene la nota producida por el Director General de Educación de Gestión Privada del Ministerio de Educación de fecha 18 de noviembre de 2009 (folio n° 10 del expediente administrativo). Solicito se certifique la autenticidad de la copia por el actuario y restitúyase el original.

8. FORMULA RESERVA

Los argumentos reseñados indican claramente que el obrar de la demandada configura una violación al derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 12 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y en la ley 104, por lo tanto hago reserva de recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia por vía del recurso de inconstitucionalidad previsto en el artículo 27 de la ley 402.

9. PLANTEA CUESTIÓN FEDERAL

Toda vez que en el presente caso se encuentra en juego la interpretación que cabe asignarle a normas de naturaleza federal art. 75, inc. 22 de la CN; art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; arts 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; art. XIX de la Declaración Universal de Derechos, hago en legal tiempo y forma expresa reserva del caso federal y de recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía del recurso extraordinario federal previsto en el artículo 14 de la ley 48, por cuanto *"el recurso extraordinario del art. 14 de la ley 48 tiende a asegurar la primacía de la Constitución Nacional y normas y disposiciones federales mediante el contralor judicial de constitucionalidad de leyes, decretos, órdenes y demás actos de los gobernantes y sus agentes, ratificando -si cabe- que esta Corte Suprema es el custodio e intérprete final de aquel ordenamiento superior"* ("Fallos" 1-340; 33-162; 154-5).

10. TASA DE JUSTICIA

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la acción de amparo es gratuita y el art. 3° inc. I) de la ley 327 excluye expresamente a la acción del pago de tasa judicial.

11. AUTORIZACIONES

Solicito se autorice indistintamente a realizar los siguientes actos:

- 1) consultar el expediente o retirarlo en préstamo;
- 2) diligenciar oficios, mandamientos y cédulas;
- 3) retirar certificados, testimonios o copias de escritos, documentación o resoluciones;
- 4) extraer fotocopias;
- 5) dejar constancia en el libro de secretaria y
- 6) cumplir cualquier otro trámite necesario para impulsar las presentes actuaciones.

12. PETITORIOS

Por las razones expuestas, solicito a V.S.:

1.
Tenga a ACIJ por parte y tenga por constituido el domicilio indicado;
2.
Se tenga por ofrecida la prueba documental;
3.
Certifíquese la autenticidad de las copias de los pedidos de información, y de las respuestas brindadas por el Ministerio de Educación, ofrecidas como prueba, y restitúyase los originales.
4.
Se corra traslado de la presente, ordenando la producción del informe circunstanciado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a su correspondiente repartición, brindando la información arbitrariamente denegada;
5.
Se tenga por formulada la reserva de recurrir ante el Tribunal Superior de Justicia;
6.
Se tenga por formulada la reserva del caso federal;
7.
Se tengan presentes las autorizaciones conferidas;
8.
Oportunamente, se haga lugar al amparo, con expresa imposición de costas.

Proveer de conformidad

SERÁ JUSTICIA



ANEXO 4

Glosario Presupuestario

ESTE GLOSARIO EXPLICA EL SIGNIFICADO DE ALGUNOS TÉRMINOS QUE SE ENCUENTRAN HABITUALMENTE AL ANALIZAR EL PRESUPUESTO.

AJUSTE POR INFLACIÓN:

Normalmente los precios suben a lo largo del tiempo, y a ese aumento de precios se lo conoce como “inflación”. Se llama “ajuste por inflación” a las cuentas que deben hacerse para comparar montos de dinero correspondientes a diferentes momentos del tiempo. Cuando se tienen las cifras ajustadas por inflación, se dice que ellas están en términos reales (con referencia a los bienes y servicios que efectivamente se pueden comprar con el dinero) o a precios constantes (con referencia a que las cifras corresponden todas a un mismo momento). En cambio, si las cifras no están ajustadas por inflación decimos que están en términos nominales o a precios corrientes.

CICLO PRESUPUESTARIO:

Comprende las etapas de formulación, aprobación, ejecución y auditoría del presupuesto.

CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS:

Los clasificadores presupuestarios son las pautas metodológicas establecidas a través de la reglamentación que rigen la elaboración de información agregada del sector público de la Ciudad⁸⁰. Los clasificadores establecen criterios homogéneos que deben seguirse para ordenar la información en los documentos públicos sobre recursos y gastos⁸¹.

COMPROMISO:

Constituye compromiso el acto de autoridad competente, ajustado a las normas legales, que dé origen a una obligación de pagar una suma determinada de dinero, en virtud del cual, los créditos presupuestarios se destinan definitivamente a la realización de aportes, subsidios, transferencias o gastos para la ejecución de obras, la adquisición de bienes, remuneraciones o contratación de servicios⁸².

⁸⁰ A la fecha de elaboración de ésta guía se encuentran vigentes los clasificadores presupuestarios aprobados por la Resolución N° 1.280/2009 del Ministerio de Hacienda del Gobierno de la Ciudad.

⁸¹ Por ejemplo, los clasificadores determinan qué debe entenderse por gastos corrientes, gastos de capital, transferencias, bienes de uso, etc.

⁸² Ley 70, art. 55.

COMPROMISO DEFINITIVO:

El compromiso definitivo:

1. Da origen a una relación jurídica con terceros, que originará, en el futuro, una eventual salida de fondos, sea para cancelar una deuda o para su inversión en un objeto determinado;
2. Implica la aprobación, por parte de un funcionario competente, de la aplicación de recursos por un concepto e importe determinado y de la tramitación administrativa cumplida,
3. Supone la identificación de la persona física o jurídica con la cual se establece la relación que da origen al compromiso, así como la especie y la cantidad de bienes y servicios a recibir o, en su caso, el carácter de los gastos sin contraprestación⁸³.

COMPROMISO PREVENTIVO:

El compromiso preventivo no implica una relación jurídica con terceros y su registración se produce con el acto administrativo preparatorio que inicia el trámite⁸⁴.

CRÉDITO:

Los créditos del presupuesto de gastos que haya aprobado la Legislatura constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar⁸⁵. Cuando se habla de “crédito original” o “crédito de sanción” se hace referencia, normalmente, al crédito aprobado originalmente por la Legislatura. Con la expresión “crédito vigente”, en cambio, se hace referencia al límite máximo disponible para gastar en el momento en que se presenta determinada información, independientemente de lo que haya sido aprobado al inicio del año (si el crédito no tuvo modificaciones durante el año, el crédito vigente coincidirá con el original).

CUENTA DE INVERSIÓN:

Informe que presenta anualmente el Ejecutivo en el que se detallan los resultados económicos y financieros del año, los recursos efectivamente ingresados y gastos realizados, entre otros. De acuerdo a la Ley 70 la cuenta de inversión debe contener, como mínimo:

- a) Los estados de ejecución del presupuesto de la Administración Central y entidades, a la fecha de cierre del ejercicio;
- b) Los estados que muestren los movimientos y situación del tesoro de la Administración Central;
- c) El estado actualizado de la deuda pública interna, externa, directa e indirecta;
- d) Los estados contable-financieros de la Administración Central;
- e) Un informe que presente la gestión financiera consolidada del Sector Público durante el ejercicio y muestre los respectivos resultados operativos económicos y financieros;
- f) Un informe sobre el grado del cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto;
- g) Un informe sobre el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública;
- h) Un informe sobre la gestión financiera del Sector Público⁸⁶.

DISTRIBUCIÓN ADMINISTRATIVA:

Consiste en la presentación desagregada de los créditos y realizaciones contenidas en la Ley de Presupuesto General. 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 Legislatura⁸⁷.

EJECUCIÓN TRIMESTRAL:

El Poder Ejecutivo debe informar 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 Presupuesto⁸⁸. Suele llamarse “ejecución trimestral” al documento que contiene este informe.

⁸³ Dec. 1000, art. 31, pto. 2.2.

⁸⁴ Dec. 1000/99, art. 31, pto. 2.1.

⁸⁵ Ley 70, art. 53.

⁸⁶ Ley 70, art. 118.

⁸⁷ Ley 70, art. 54.

⁸⁸ Ley 70, art. 67.

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA:

Se considera gastado un crédito y ejecutado el presupuesto por dicho concepto al ser devengado (ver “gasto devengado”)⁸⁹.

GASTOS DEL EJERCICIO:

Se consideran como gastos del ejercicio todos aquellos que se devenguen en el período, se traduzcan o no en salidas de dinero efectivo del Tesoro⁹⁰.

GASTO DEVENGADO:

El gasto o crédito devengado implica el surgimiento de una obligación de pago por la recepción en conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados, o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación⁹¹. Se considera gastado un crédito, realizado un gasto y ejecutado el presupuesto por dicho concepto al devengarse.

GASTO LIQUIDADADO:

El gasto liquidado (mandado a pagar) surge en el momento de la emisión de la orden de pago⁹².

LIQUIDACIÓN:

La liquidación es el procedimiento por el cual se determina la suma cierta que debe pagarse por una obligación devengada⁹³.

METAS FÍSICAS:

Es la medición física, en términos de bienes y servicios, de los resultados que se persiguen con los programas presupuestados. Por ejemplo, la cantidad de libros que se repartirán, la cantidad de viandas y becas que se otorgarán, etc.

PRESUPUESTO:

Los presupuestos comprenden todos los recursos y gastos previstos para el ejercicio y muestran el resultado económico y financiero de las transacciones programadas para ese período, en sus cuentas corrientes y de capital, así como la producción de bienes y servicios que generan las acciones previstas⁹⁴.

La Ley de Presupuesto General consta de tres títulos:

1. Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Central y las Comunas,
2. Presupuestos de Recursos y Gastos de los Organismos Descentralizados y entidades autárquicas,
3. Disposiciones Generales⁹⁵.

El proyecto de Ley debe contener, como mínimo, lo siguiente:

A.

Presupuesto de Recursos de la Administración Central, de cada uno de los Organismos Descentralizados y Entes Autárquicos, clasificados por rubros e imputados por trimestre.

B.

Presupuestos de Gastos de cada una de las jurisdicciones, organismos descentralizados y entes autárquicos, los que identificarán programas, objetivos y producción. Se imputarán los compromisos de gastos trimestralmente y se estimarán para los mismos períodos, los devengamientos y liquidaciones finales.

C.

Créditos presupuestarios asignados a cada uno de los proyectos de inversión y programas que se prevén ejecutar.

D.

Resultado de la cuenta corriente y de capital para la Administración Central, organismos descentralizados y entes autárquicos y para el total de la Administración de la Ciudad de Buenos Aires.

E.

Bienes que integran el patrimonio de la Ciudad de Buenos Aires.

F.

Deuda del Estado de la Ciudad de Buenos Aires clasificada por tipo y carácter del titular.

G.

Flujo de caja de la deuda dividido por instrumento financiero tanto de intereses como de amortizaciones hasta la cancelación completa de todos ellos.

H.

Detalle del personal, permanente y transitorio, consignando cantidad de agentes por categoría escalafonaria y por repartición donde prestan servicios⁹⁶.

⁸⁹ Ley 70, art. 58.

⁹⁰ Ley 70, art. 45.

⁹¹ Dec. 1000/99, art. 31, pto. 2.3.

⁹² Dec. 1000/99, art. 31, pto. 2.4.

⁹³ Ley 70, art. 56.

⁹⁴ Ley 70, art. 31.

⁹⁵ Ley 70, art. 42.

⁹⁶ Ley 70, art. 49.

REASIGNACIÓN:

Cambio en el destino de fondos que se habían asignado para determinado fin.

RECURSO DEL EJERCICIO:

Se consideran recursos del ejercicio todos aquellos que se prevé recaudar durante el período en los organismos autorizados a percibir dinero, los recursos provenientes de donaciones y operaciones de crédito público, conforme lo determine la reglamentación, y los excedentes de ejercicios anteriores que se estime existentes a la fecha de cierre del ejercicio anterior al que se presupuesta⁹⁷.

RESULTADO PRESUPUESTARIO:

El resultado presupuestario de un ejercicio se determina, al cierre del mismo, por la diferencia entre los recursos recaudados y los gastos devengados durante su vigencia⁹⁸.

SUBEJECUCIÓN PRESUPUESTARIA:

Utilización de un monto de dinero inferior al disponible para gastar. Normalmente es calculado como la diferencia entre el crédito vigente y el monto devengado. Los montos subejecutados también suelen ser identificados como “saldos no utilizados”.

⁹⁷ Ley 70, art. 44.

⁹⁸ Dec. 1000/99, art. 35.



ANEXO 5

Ajuste por Inflación

Dado que los precios cambian a lo largo del tiempo es necesario hacer algunas cuentas antes de comparar los números de diferentes momentos. Por ejemplo, si se supone que alguien tenía \$100 en un momento y, un año después, seguía teniendo \$100; si los precios no hubieran cambiado durante el año, podríamos decir que esa persona tenía el mismo poder adquisitivo al final del año que al principio. Sin embargo, si los precios hubieran aumentado durante el año, diríamos que esa persona tenía menos poder adquisitivo al final que al principio, pues con los \$100, luego del aumento de los precios, podía adquirir menos bienes y servicios que con los \$100 al principio. Si los precios cambian en el tiempo, es necesario hacer algunas cuentas para poder comparar los \$100 del principio con los \$100 del final.

Normalmente en los países los precios suben a lo largo del tiempo, y a ese aumento de precios se lo conoce como “inflación”⁹⁸. Por eso, normalmente llamamos “ajuste por inflación” a las cuentas que tenemos que hacer para comparar montos de dinero de diferentes momentos del tiempo. Cuando tenemos las cifras ajustadas por inflación, decimos que ellas están en términos reales (con referencia a los bienes y servicios que efectivamente se pueden comprar con el dinero) o a precios constantes (en referencia a que las cifras corresponden todas a un mismo momento); en cambio, si las cifras no están ajustadas por inflación, decimos que están en términos nominales o a precios corrientes.

¿Cómo hacemos el ajuste por inflación?

En primer lugar, necesitamos saber qué porcentaje de inflación hubo entre los momentos correspondientes a las cifras que deseamos comparar. Supongamos, siguiendo con nuestro ejemplo, que durante el año hubo 10% de inflación. Podemos hacer el ajuste llevando las cifras del principio a valores del final (“agregando” la inflación) o llevando las cifras del final a valores del principio (“quitando” la inflación).

Si deseamos llevar las cifras del principio a valores del final, lo que debemos hacer es tomar la cifra del inicio y multiplicarla por 1 más el porcentaje de inflación, en nuestro caso, $1+10\%=1,10$. Así, tendremos

⁹⁸ Cuando los precios bajan a lo largo del tiempo, decimos que hay “deflación” en lugar de inflación. En esos casos, las cuentas se realizan del mismo modo que se explica en esta sección, aunque el porcentaje de inflación será un número negativo (por ejemplo, si hay 10% de deflación hacemos los cálculos computando “-10%” de inflación).

que los \$100 del principio equivalen, en términos reales, a $\$100 \times 1,10 = \110 del final. ¿Qué podremos decir entonces? Que si alguien tenía \$100 al principio, mantuvo su poder adquisitivo si, al final del año, tenía \$110 (con \$110 al final podía comprar lo mismo que con \$100 al principio). Si al final tenía menos que \$110, como en nuestro ejemplo, esa persona había perdido poder adquisitivo; si tenía más, su poder adquisitivo había aumentado.

Si, en cambio, deseamos llevar las cifras del final a valores del principio, el procedimiento es similar: tomamos el valor del final y lo dividimos por 1 más el porcentaje de inflación. En este caso, tendremos que los \$100 del final equivalen, en términos reales, a $\$100/1,10 = \$90,91$ del principio. ¿Qué podremos decir entonces? Que si alguien tenía \$100 al final del año, mantuvo su poder adquisitivo si, al principio del año, tenía \$90,91 (con \$90,91 al principio podía comprar lo mismo que con \$100 al final). Si al principio tenía más que \$90,91, como en nuestro ejemplo, esa persona había perdido poder adquisitivo, y si tenía menos que \$90,91, había aumentado su poder adquisitivo.

¿Cómo hacemos el ajuste cuando tenemos más que un período entre los momentos extremos?

Supongamos que en lugar de haber un año entre los momentos extremos había dos, y que en el primero la inflación había sido de 10% y, en el segundo, de 15%. En ese caso, primero calculamos el porcentaje de inflación total, que es la multiplicación de 1 más el porcentaje de inflación del primer período por 1 más el porcentaje de inflación del segundo período, menos 1.

En nuestro ejemplo, sería $(1,10 \times 1,15) - 1 = 1,265 - 1 = 0,265 = 26,5\%$. Luego, el procedimiento es el mismo que el que indicamos antes, pero multiplicamos (o dividimos) utilizando este porcentaje de inflación total. En nuestro ejemplo, entonces, \$100 del principio equivaldrían, en términos reales, a $\$100 \times 1,265 = \$126,5$ del final.

Cuando tenemos muchos períodos, el modo de calcular la inflación es siempre el mismo:

Porcentaje de inflación total = $[(1 + \text{el porcentaje de inflación del primer período}) \times (1 + \text{el porcentaje de inflación del segundo período}) \times \dots \times (1 + \text{el porcentaje de inflación del último período})] - 1$

Por último, miremos un ejemplo más. Supongamos que el gobierno, a principios de cada año, compra útiles escolares para los alumnos, y nos informa que las compras fueron por los siguientes montos (nominales o a precios corrientes):

Compras de útiles en términos nominales (a precios corrientes)

Principio del año 1:	\$1000
Principio del año 2:	\$1050
Principio del año 3:	\$1100
Principio del año 4:	\$1150

Sin embargo, en principio, esos números no nos dicen mucho: lo que más nos interesa es saber cuántos útiles compró (y no tanto cuántos pesos gastó en eso), es decir, queremos poder comparar esos montos en términos reales. Para eso, necesitamos ajustarlos por inflación. Supongamos que los porcentajes de inflación son los siguientes:

Inflación durante el año 1:	10%
Inflación durante el año 2:	12,5%
Inflación durante el año 3:	15%

Supongamos también que decidimos llevar todos los montos ajustando los precios a valores de principios del año 4:

- > El monto de principios del año 4 no necesita ajustes de inflación, porque coincide con el momento a cuyos valores queremos llevar todos los montos.
- > El monto de principios del año 3 debe ser ajustado sólo por la inflación del año 3. Entonces, podemos calcular que el monto del año 3 a precios de principios del año 4 es de $\$1100 \cdot 1,15 = \1265 .
- > El monto de principios del año 2 debe ser ajustado por la inflación de los años 2 y 3. Entonces, comenzamos calculando el porcentaje de inflación total durante esos años: $(1,125 \cdot 1,15) - 1 = 0,29375 = 29,375\%$. Luego podemos calcular el monto del año 2 a precios de principios del año 4: $\$1050 \cdot (1,29375) = \$1358,44$.
- > El monto de principios del año 1 debe ser ajustado por la inflación de los años 1, 2 y 3. Entonces, comenzamos calculando el porcentaje de inflación total durante esos años: $(1,10 \cdot 1,125 \cdot 1,15) - 1 = 0,423125 = 42,3125\%$. Luego podemos calcular el monto del año 1 a precios de principios del año 4: $\$1000 \cdot (1,423125) = \$1423,125$.

Así, tenemos los montos de los cuatro años a precios de un mismo momento, por lo que podemos hacer una comparación más interesante de ellos (como están en términos reales, nos permiten hacer una comparación de las cantidades de útiles que el gobierno compró¹⁰⁰, al margen de cuántos pesos pagó en cada uno de los momentos):

Compras de útiles en términos reales (a precios constantes de principios del año 4)

Principio del año 1:	\$1423,125
Principio del año 2:	\$1358,44
Principio del año 3:	\$1265
Principio del año 4:	\$1150

A TRAVÉS DE ESTE EJEMPLO PODEMOS VER LA IMPORTANCIA DE AJUSTAR POR INFLACIÓN: UNA LECTURA RÁPIDA DE LOS MONTOS NOMINALES PODRÍA HABERNOS HECHO PENSAR QUE HABÍA HABIDO UN AUMENTO EN LA CANTIDAD DE ÚTILES COMPRADOS A LO LARGO DEL TIEMPO (DE \$1000 A \$1150). SIN EMBARGO, CUANDO AJUSTAMOS LAS CIFRAS PARA TENERLAS EN TÉRMINOS REALES, VEMOS QUE LA CANTIDAD DE ÚTILES COMPRADOS DISMINUYÓ A LO LARGO DE LOS AÑOS (DE \$1423,125 A \$1150).

¹⁰⁰ En cada caso, lo conveniente es realizar el ajuste por inflación utilizando el porcentaje de inflación relevante. Por ejemplo, en este caso, sería conveniente hacer el ajuste por inflación tomando un porcentaje de inflación que refleje específicamente el cambio en los precios de los útiles escolares. Sin embargo, lo que normalmente tenemos son índices de inflación correspondientes a un conjunto de bienes y servicios que intentan representar a determinado sector de la economía. Por ejemplo, el índice de precios al consumidor (IPC) nos da porcentajes de inflación correspondientes a un conjunto de bienes y servicios que intentan representar las compras de los consumidores. Como normalmente hacemos ajustes de inflación sobre, por ejemplo, el gasto en insumos en general (no específicamente en útiles escolares), utilizamos porcentajes de inflación también generales, como el IPC. Debemos recordar que estos índices de precios se realizan en base a sólo algunos bienes y servicios, por lo que los resultados del ajuste por inflación sólo nos ofrecen aproximaciones a los montos reales que estamos buscando a través del ajuste.

Dónde buscar los índices de precios

Es posible encontrar índices de precios de diversas fuentes: institutos o centros de investigación públicos o privados, universidades, consultoras privadas, etc. En la Argentina el índice oficial a nivel nacional lo realiza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), que publica sus resultados en www.indec.gov.ar. Dados los cambios en la metodología utilizada por el INDEC durante los últimos años y los diversos cuestionamientos públicos sobre su credibilidad, preferimos realizar los ajustes de esta guía en base al índice de precios provisto por Buenos Aires City, disponible en www.bsas-city.com.ar.



Av. de Mayo 1161, 5to. Piso, Oficina 9

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel (5411) 4381-2371

info@acij.org.ar

www.acij.org.ar



Asociación Civil por
la Igualdad y la Justicia