



Auditoría General de la Nación

**Control Interno Oficina Nacional de Crédito Público
/ Middle y Front office**

**AUDITORÍA ESPECIALIZADA DE DEUDA
PÚBLICA**

PERÍODO 2016 – 31/07/2019

Actuación 197/2022

SICA N° 4081030

Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y de Sustentabilidad

Gerencia de Control de la Deuda Pública

Febrero de 2025



Auditoría General de la Nación

1. ÍNDICE

1. ÍNDICE.....	2
2. Siglas, abreviaturas y acrónimos	4
3. OBJETO.....	6
4. OBJETIVOS	6
5. ALCANCE.....	7
a) Período auditado.....	7
b) Procedimientos	7
c) Enfoque	8
d) Criterios y parámetros	9
6. ACLARACIONES PRELIMINARES	10
a) Importancia del objeto de auditoría.....	10
b) Estructura administrativa.....	11
i. Áreas pertinentes de la ONCP de acuerdo con la organización de una OGD ..	14
c) Aspectos principales del Control Interno	23
d) Aspectos principales de la Oficina Nacional de Crédito Público.....	29
e) Intervención de las áreas con funciones críticas de la ONCP	31
f) Marcos procedimentales para la colocación de títulos públicos	34
i. Procedimiento para colocaciones de títulos públicos en el mercado local	34
ii. Procedimiento para colocaciones de títulos públicos en el mercado internacional	
39	
7. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES RESULTANTES.....	43
a) Componente de Ambiente de Control en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office	43
i. Estandares necesarios para asegurar la integridad y valores éticos	43
ii. Estructura organizativa en relación con las funciones y responsabilidades de las áreas de Middle y Front.....	45
iii. Personal competente y capacitaciones necesarias para las funciones en las áreas	48
b) Componente de Evaluación de Riesgos en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office.....	52
c) Componente de Actividades de Control en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office.....	61
d) Componente de Información y Comunicación en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office.....	64



Auditoría General de la Nación

e) Componente de Supervisión en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office	66
8. COMENTARIOS DEL AUDITADO.....	69
9. CONCLUSIONES	69
ANEXO 1: Aspectos Principales de una Oficina de Gestión de la Deuda (OGD) – Funciones de <i>Middle y Front Office</i>	71
ANEXO 2 : Funciones del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas conforme al Decreto 2/2017 - Modificación Ley de Ministerios.....	75
ANEXO 3: Funciones de las Direcciones dependientes de la ONCP.....	78
ANEXO 4: Organigrama del Ministerio de Economía.....	82
ANEXO 5: Análisis de los comentarios del auditado.....	83



Auditoría General de la Nación

2. Siglas, abreviaturas y acrónimos

AGN: Auditoría General de la Nación
BCRA: Banco Central de la República Argentina
BM: Banco Mundial
CC: Convenio Constitutivo del FMI
CEDE: Coordinación de Emisión de Deuda Externa.
COSO: Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway
DA: Decisión Administrativa
DADP: Dirección de Administración de Deuda Pública
DeMPA: Metodología de la herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda
DPI: Indicador de deuda pública
EFS: Entidad Fiscalizadora Superior
E-SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera
FMI: Fondo Monetario Internacional
GD: Gestión de Deuda
GDE: Sistema de Gestión Documental Electrónica
IDI: Intosai Development Initiative
IDP: Instrumentos de Deuda Pública
INAP: Instituto Nacional de la Administración Pública
INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores
ISSAI: Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores
JGM: Jefe de Gabinete de Ministros
LAF: Ley 24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional
MECON: Ministerio de Economía
MF: Ministerio de Finanzas
MH: Ministerio de Hacienda
MHyFP: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas
OCSAF: Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera
OGD: Oficina de Gestión de la Deuda
ONCP: Oficina Nacional de Crédito Público
PIB: Producto Interno Bruto
PEN: Poder Ejecutivo Nacional
PF: Programa financiero
POA: Plan operativo anual de la Auditoría General de la Nación
PTN: Procuración del Tesoro de la Nación
RES: Resolución
SEC: Security Exchange Commission
SF: Secretaría de Finanzas
SIGADE: Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda
SIGEN: Sindicatura General de la Nación
SINEP: Sistema Nacional de Empleo Público
SISAC: Sistema de Seguimiento de Acciones Correctivas
SPN: Sector Público Nacional
SSF: Subsecretaría de Financiamiento
TP: Títulos públicos
UAI: Unidad de Auditoría Interna
UARF: Unidad de Análisis de Riesgos Financieros



Auditoría General de la Nación

UEF: Unidad de Evaluación del Financiamiento

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



Auditoría General de la Nación

Al Ministro de Economía

Lic. Luis Andrés Caputo

S / D

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar una auditoría de gestión y cumplimiento en el ámbito del Ministerio de Economía (ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas y ex Ministerio de Finanzas) con el objeto que se detalla a continuación.

3. OBJETO

Acorde al Plan Operativo Anual (POA) de la AGN, la temática refiere al “Control Interno Oficina Nacional de Crédito Público / Middle y Front office”; cuya pregunta principal de auditoría fue: *¿El Sistema de Control Interno en el ámbito de la ONCP en sus funciones Middle y Front office es efectivo?*

4. OBJETIVOS

En base al objetivo principal y los riesgos detectados, se definieron los objetivos específicos enumerados a continuación:

Objetivo 1: Evaluar el componente Ambiente de Control en la ONCP en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office.

Objetivo 2: Evaluar el componente Evaluación de Riesgos en la ONCP en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office.

Objetivo 3: Evaluar el componente Actividades de Control en la ONCP en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office.

Objetivo 4: Evaluar el componente Información y Comunicación en la ONCP en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office.

Objetivo 5: Evaluar el componente Supervisión en la ONCP en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office.



Auditoría General de la Nación

ALCANCE

La auditoría se realizó en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 y conforme a las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación (Resolución 26/15-AGN), las Normas aplicables a Auditoría Especializada de Deuda Pública (Resolución 188/16-AGN), Normas de Control de Cumplimiento Gubernamental (Resolución 187/16-AGN), Normas de Control Externo de Gestión Gubernamental (Resolución 186/16-AGN) y los estándares y mejores prácticas aplicables al control de la materia especializada

a) Período auditado

El período auditado abarca desde el 01/01/2016 – 31/07/2019.

b) Procedimientos

Los procedimientos generales aplicados en las tareas de ejecución se enumeran a continuación:

- Análisis de respuestas y documentación obtenida de la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), de la Secretaría de Finanzas (SF) y de la Unidad de Auditoría Interna (UAI).
- Entrevistas realizadas al auditado.
- Análisis de la participación de las áreas intervinientes de acuerdo con sus funciones normativas.
- Revisión de los pasos sugeridos por el Banco Mundial (BM) para colocaciones internacionales.
- Revisión de la Resolución MF 162/E para colocaciones de títulos públicos en el mercado local.
- Evaluación de las actividades de supervisión en el proceso de colocación de títulos públicos.
- Revisión de hallazgos en informes anteriores aprobados la AGN.



Auditoría General de la Nación

c) Enfoque

A partir del enfoque técnico específico de la Res. 188/16 AGN, se combinan procedimientos del control de cumplimiento y de gestión, para lo cual se adaptan los lineamientos establecidos en la Res. 186/16 AGN y la Res. 187/16 AGN a la tarea especializada.

En cuanto al control de gestión, la información recopilada en el Estudio Previo y los riesgos detectados orientan hacia la adopción de un enfoque de *procesos*. Este enfoque “*se utiliza con el propósito de permitir una comprensión completa de la forma en que funciona un programa o un sistema de la Administración Pública*”. El enfoque orientado a procesos “*no se centra principalmente en la política o en los objetivos, sino en el buen funcionamiento de los sistemas del gobierno como una condición para que las políticas sean efectivas y eficientes*”¹.

De acuerdo con las definiciones dadas por la Res. 188/16 AGN², se abordará el principio de *efectividad*, el cual evalúa si la administración de la deuda logró sus objetivos y obtuvo los resultados pretendidos. Esta dimensión permite evaluar si los componentes de control interno están presentes y funcionan de forma integrada, de modo que el auditado pueda alcanzar el nivel de resultados esperados en la aplicación de los principios de control interno.

En cuanto al control de cumplimiento, se consideran aspectos de *regularidad* al evaluar el cumplimiento de las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional (aprobadas por Res. 172/2014 SIGEN). Asimismo, se aborda el enfoque de *integridad* al tomar en cuenta sanas prácticas como criterios.

¹ Res. 186/16, punto II. B. 3. Enfoque de auditoría de gestión.

² Res. 188/16, Punto II – Parte Específica, II.1 – Definir los objetivos de auditoría.



Auditoría General de la Nación

d) Criterios y parámetros

- ✓ Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional – SIGEN, aprobadas por Res. 172/2014 SIGEN.
- ✓ Herramienta de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda (DeMPA, por sus siglas en inglés) del BM:
 - DPI 3 – Estrategia de gestión de la deuda,
 - Dimensión 1. La calidad del documento de estrategia de gestión de la deuda (GD).
 - DPI 8 – Endeudamiento interno,
 - Dimensión 2. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el endeudamiento en el mercado interno y las interacciones con los participantes del mercado.
 - DPI 9 – Endeudamiento externo,
 - Dimensión 1. Evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos o rentables (prestamista o fuente de fondos, moneda, tasa de interés y vencimiento) y un plan de endeudamiento.
 - Dimensión 2. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para endeudamiento externo.
 - DPI 13 – Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones,
 - Dimensión 2: capacidad del personal y gestión de los recursos humanos.
- ✓ UNCTAD, Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos:
 - Principio 10: Transparencia
- ✓ Buenas prácticas del BM:
 - “Domestic Syndications” (Background Note, May 2015, World Bank Group).
 - “Sound Practice in Government Debt Management” (Graeme Wheeler, 2004, World Bank).



Auditoría General de la Nación

5. ACLARACIONES PRELIMINARES

a) Importancia del objeto de auditoría

Dado el objeto del informe, el tema de auditoría seleccionado en el marco de la Res. 188/16 AGN, es “Actividades de endeudamiento”, ya que las mismas están sujetas a importantes riesgos operativos que pueden impedir que el gobierno obtenga préstamos al menor costo posible, a lo largo del tiempo, con la debida consideración del riesgo³. La evaluación del control interno permite entender los sistemas y controles claves de gestión.

En la gestión de la deuda pública es probable que haya procesos, transacciones y situaciones contables complejas (GUID 5250) que refuercen los riesgos asociados a la administración de la deuda pública. Si no se toman riesgos adecuados y no se gestionan y controlan apropiadamente los riesgos tomados, se puede afectar el logro de los objetivos de la organización⁴. De allí la importancia de auditar el sistema de control interno implementado por el auditado, ya que el método que implemente para enfrentar los riesgos y los controles determinarán la efectividad del sistema en cuanto al cumplimiento de sus objetivos operacionales, financieros, de regularidad (cumplimientos de normas) y de rendición de cuentas (generación de información).

Asimismo, las áreas de *Middle* y *Front office* son las responsables del diseño de políticas, estándares y procedimientos de endeudamiento, de estrategias y carteras de deuda pública, de gestión de riesgos, entre otras responsabilidades⁵. Por lo tanto, el esquema de control interno aplicado a estas áreas permite asegurar que las transacciones de deuda generadas por el *Front office* sean correctas, cumplan con las normas vigentes y sanas prácticas definidas y gestionen los desvíos de forma de generar resultados más precisos y fiables.⁶

³ IDI, INTOSAI. “Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública. Manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Versión 1”, p. 69, disponible en <https://www.idi.no/elibrary/professional-sais/audit-lending-and-borrowing-frameworks/1328-auditoria-de-la-gestion-de-la-deuda-publica-manual-para-las-entidades-fiscalizadoras-superiores/file>.

⁴ Anderson y Eubanks, The Institute of Internal Auditors (IAA), Investigación encargada por el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO), “Aprovechar el COSO en las tres líneas de defensa”, julio de 2015.

⁵ INTOSAI, GUID 5250, p. 56.

⁶ Las funciones se encuentran detalladas en el Anexo 1: Aspectos Principales de una Oficina de Gestión de la Deuda (OGD) – Funciones de *Middle* y *Front Office* de este informe.



Auditoría General de la Nación

En este trabajo de auditoría se busca evaluar la *efectividad* del conjunto de actividades de control interno implementado por la ONCP y verificar si cada uno de los componentes está presente y si funcionan de acuerdo con lo previsto. Además del cumplimiento de aspectos seleccionados de los principios de cada componente en el marco de sus tareas de *Middle y Front office*.

Del mismo modo, esta auditoría se orienta hacia las emisiones de títulos públicos de deuda directa, debido a que representan el 76,65% en promedio de la deuda total durante el periodo 2016-2019. Asimismo, como el objeto de estudio (dado por el POA) delimita el análisis a la ONCP y, como el financiamiento multilateral y bilateral está bajo la órbita de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, el mismo no se encuentra alcanzado⁷.

En las tareas de auditoría se identificaron los siguientes riesgos principales: (i) ausencia de una estrategia de deuda para determinar decisiones de endeudamiento e (ii) inexistencia de manuales de procedimientos para contraer deuda local e internacional lo que afecta el control interno y el logro de los objetivos, ya que no existen marcos formalizados en cuanto a la participación de áreas y funciones relacionadas con la *Middle y Front office*.

b) Estructura administrativa

Durante el período 2016-2019 el ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (Ley de Ministerios – Decreto N° 13/15) sufrió diversas modificaciones en su denominación y estructura administrativa. El siguiente cuadro exhibe los cambios de las dependencias funcionales en el ámbito de la ONCP, donde se observan cuatro cambios a nivel ministerial, uno en relación con la Subsecretaría de Financiamiento (SSF) y otros al interior de la ONCP.

⁷ Asimismo, su materialidad no es significativa en comparación a la emisión de títulos públicos de deuda directa.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 1

Cambios en la estructura organizativa en dependencias funcionales en el ámbito de la ONCP.
Período 2016-2019

2016	Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	Secretaría de Finanzas	Subsecretaría de Financiamiento	Oficina Nacional de Crédito Público	<ol style="list-style-type: none"> 1 Unidad de Evaluación del Financiamiento(UEF) 2 Unidad de Análisis de Riesgos Financieros (UARF) 3 Dirección de Administración de Deuda pública (DADP) 4 Dirección de Financiación Externa(DFE) 4.1 <i>Coordinación de Emisión de Deuda Externa</i> 5 Dirección de Informaciones Financieras(DIF) 5.1 <i>Coordinación de Información sobre Mercados y Bases de Datos</i> 6 Coordinación de Emisión de Deuda Interna* 7 Coordinación de Estudios de Mercado Interno* 8 Coordinación de Sistemas de Información y Comunicaciones*
2017	Ministerio de Finanzas	Secretaría de Finanzas	Subsecretaría de Financiamiento	Oficina Nacional de Crédito Público	<ol style="list-style-type: none"> 1 Unidad de Evaluación del Financiamiento(UEF) 2 Unidad de Análisis de Riesgos Financieros (UARF) 3 Dirección de Administración de Deuda pública (DADP) 4 Dirección de Financiación Externa(DFE) 4.1 <i>Coordinación de Emisión de Deuda Externa</i> 5 Dirección de Informaciones Financieras(DIF) 5.1 <i>Coordinación de Información sobre Mercados y Bases de Datos</i> 6 Coordinación de Emisión de Deuda Interna* 7 Coordinación de Estudios de Mercado Interno* 8 Coordinación de Sistemas de Información y Comunicaciones*
2018 a Dic. de 2019	Ministerio de Hacienda	Secretaría de Finanzas	Subsecretaría de Financiamiento **	Oficina Nacional de Crédito Público	<ol style="list-style-type: none"> 1 Dirección de Administración de la Deuda Pública (DADP) 2 Dirección de Operaciones de Crédito Público (DOCP) 2.1 <i>Coordinación de Estudios del Mercado Financiero</i> 2.2 <i>Coordinación de Emisión de Deuda Interna</i> 2.3 <i>Coordinación de Emisión de Deuda Externa</i> 3 Dirección de Programación e Información Financiera (DPIF) 3.1 <i>Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera</i> 3.2 <i>Coordinación de Información Financiera</i> 4 Dirección de Análisis de Financiamiento (DAF) 4.1 <i>Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Mercado</i> 4.2 <i>Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Proyectos</i> 4.3 <i>Coordinación de Seguimiento de Mercados Financieros</i>
A partir de Dic 2019	Ministerio de Economía ***	Secretaría de Finanzas	Subsecretaría de Financiamiento	Oficina Nacional de Crédito Público	<ol style="list-style-type: none"> 1 Dirección de Administración de la Deuda Pública (DADP) 2 Dirección de Operaciones de Crédito Público (DOCP) 2.1 <i>Coordinación de Estudios del Mercado Financiero</i> 2.2 <i>Coordinación de Emisión de Deuda Interna</i> 2.3 <i>Coordinación de Emisión de Deuda Externa</i> 3 Dirección de Programación e Información Financiera (DPIF) 3.1 <i>Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera</i> 3.2 <i>Coordinación de Información Financiera</i> 4 Dirección de Análisis de Financiamiento (DAF) 4.1 <i>Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Mercado</i> 4.2 <i>Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Proyectos</i> 4.3 <i>Coordinación de Seguimiento de Mercados Financieros</i>

Fuente: Elaboración propia en base a Res. 2009/2005 MEyP, Decreto 741/2015, Ley de Ministerios – Decreto 13/15; Ley de Ministerios – Decreto 32/17; Decisión Administrativa 309/18, sitio web correspondiente a cada año.

Nota: * La Coordinación de Emisión de Deuda Interna, Coordinación de Estudios de Mercado Interno y Coordinación de Sistemas de Información y Comunicaciones dependen directamente de la ONCP.

** La SSF se reincorpora el 26 de octubre de 2018 con el Decreto 958/18.

***A partir del 10/12/2019 mediante DNU N° 7/2019 – Ley de Ministerios se establece la conformación de todos los Ministerios, donde el Ministerio de Hacienda paso a denominarse Ministerio de Economía. El Decreto N° 50/2019 de fecha 19/12/2019 establece el cambio en la estructura organizativa.

Nota: En el año 2017 si bien se separan el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Hacienda, sólo se detalla el Ministerio de Finanzas dado el objeto de estudio de este informe.



Auditoría General de la Nación

En 2017 el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas se desagrega en dos ministerios: Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas.⁸ De esta manera, las funciones fueron distribuidas entre ambos ministerios y se detallan en el Anexo 2.⁹

En junio de 2018, mediante los Decretos¹⁰, se unen ambos ministerios conformando el Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la SSF, dependía directamente de la SF desde el inicio del período auditado hasta su supresión, el 5 de marzo de 2018¹¹. A partir de ese momento, la ONCP pasó a depender directamente de la SF hasta el 26 de octubre de 2018, cuando se reincorpora la SSF con el Decreto 958/18, dependiente de la SF y siendo nuevamente la autoridad de la ONCP.

En 2019 mediante el DNU N° 7/2019¹² - Ley de Ministerios, se establecen las competencias del Ministerio de Economía¹³ y por medio del Decreto 50/2019,¹⁴ se realizan los cambios en la estructura organizativa correspondiente a la Subsecretaría de Servicios Financieros, SSF y la incorporación de la Unidad de Gestión de la Sostenibilidad de la Deuda Pública Externa¹⁵, todas dependientes de la SF. Asimismo, durante todo el período, se reorganizaron las unidades y direcciones al interior de la ONCP tal como se desprende del cuadro anterior.

A partir de la separación de los ministerios en 2017, se formalizó la existencia de una UAI para cada ministerio con sus funciones respectivas¹⁶. El auditado proveyó el listado de los responsables a cargo de las UAI en el período auditado¹⁷ donde no se indica designación del titular para la UAI del MF.

⁸ Decreto 2/17.

⁹ Decreto 32/17 – Ley de Ministerios.

¹⁰ Decreto 575/18 de fecha 21/06/2018 y Decreto 585/18 de fecha 25/06/2018.

¹¹ Decreto 174/18.

¹² Fecha 11/12/2019.

¹³ Se cambia la denominación de Ministerio de Hacienda a Ministerio de Economía.

¹⁴ Fecha 19/12/2019.

¹⁵ Esta Unidad cumple funciones de *Middle office* en particular con el componente “Evaluación de Riesgos” de control interno. No obstante, dicha unidad no queda alcanzada por esta auditoría dado que se encuentra fuera de la órbita de la ONCP.

¹⁶ Para el Ministerio de Hacienda de acuerdo con la DA 325/18 (marzo 2018) y para el Ministerio de Finanzas de acuerdo con la DA 962/17 y DA 787/18.

¹⁷ Nota NO-2022-76733772-APN-UAI#MEC en respuesta a Nota AGN N° 478/22. En el año 2019, como consecuencia de la fusión de los ministerios, se unifican las UAI y no se observaron nuevas designaciones.



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 2

Designaciones y renunciaciones de los auditores internos.

Acto de designación	Acto de aceptación de renuncia
Resolución N°967/2014 MEyFP: Designación a partir del 4/12/2014 en el cargo de Auditor Interno de la Unidad de Auditoría Interna dependiente de la Unidad Ministro del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas	Resolución N°259 /2016-MHyFP: Aceptación de renuncia al cargo a partir 12/8/2016
Resolución N°260/2016 MHyFP: Designación a partir del 18/08/2016 en el cargo de Auditor Interno de la Unidad de Auditoría Interna dependiente de la Unidad Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	Resolución N°965/2018-MH: Aceptación de renuncia al cargo a partir 1/11/2018
Auditora Interna Adjunta Procesos Sustantivos y Actividades Centrales de la Auditoría Interna del Ministerio de Hacienda, designada mediante Resolución N°67/2018-MH, que por funciones asignadas normativamente, ante vacancia del Auditor Interno Titular, reemplazó al mismo desde el 1/11/2018 hasta su designación como Auditora Interna Titular mediante Resolución N°197/2019 SIGEN 14/3/2019	

Fuente: Respuesta de la UAI mediante la Nota NO-2022-76733772-APN-UAI#MEC.

i. Áreas pertinentes de la ONCP de acuerdo con la organización de una OGD

A continuación, se identifican las direcciones y coordinaciones dependientes de la ONCP que, de acuerdo con el auditado, ejercieron funciones de *Middle* y *Front office*¹⁸.

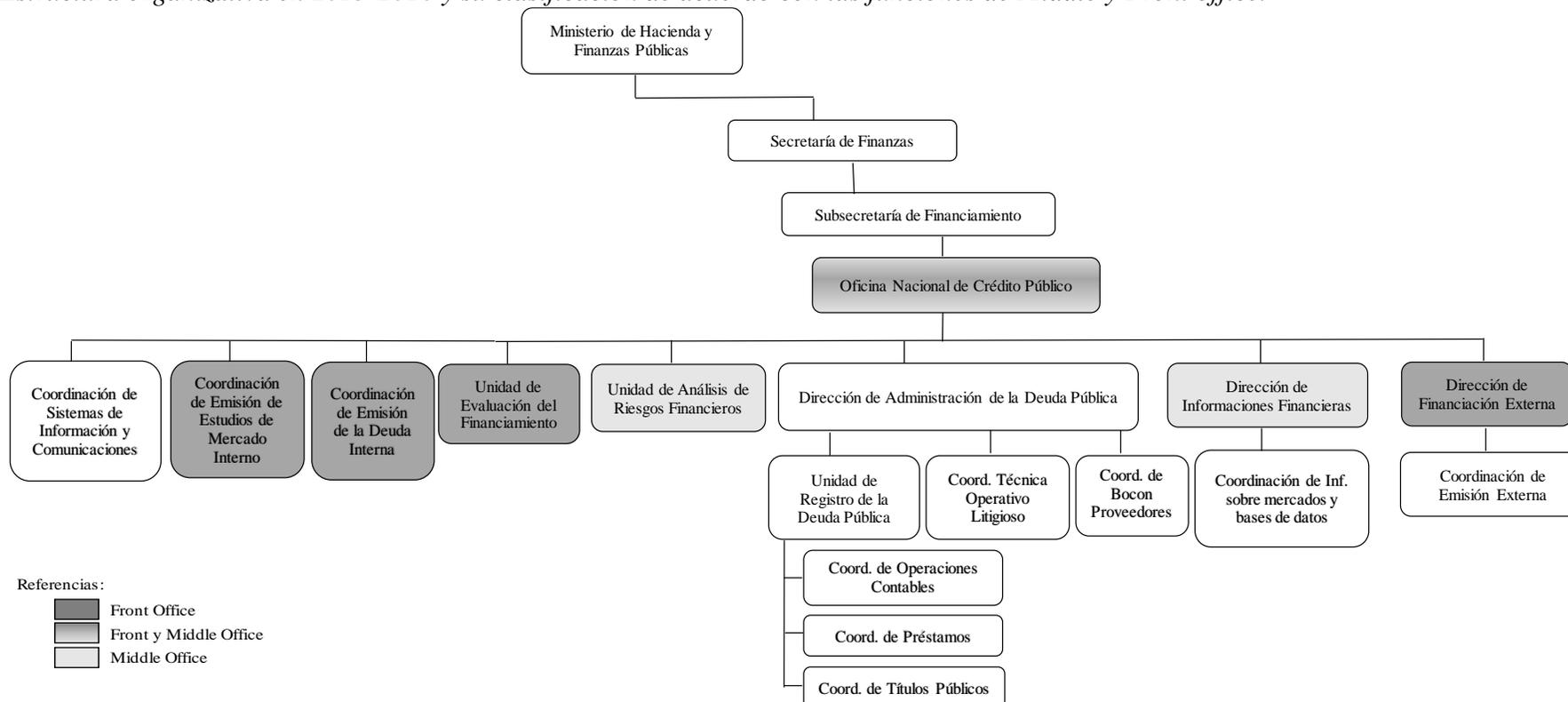
¹⁸ El auditado identificó las áreas que cumplían funciones de *Middle* y *Front office* dentro de la ONCP en 2016 (en NO-2023-18523361-APN-SF#MEC en respuesta a Nota AGN 738/22).



Auditoría General de la Nación

Ilustración 1

Estructura organizativa en 2015-2016 y su clasificación de acuerdo con las funciones de Middle y Front office.



Referencias:

- Front Office
- Front y Middle Office
- Middle Office

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 741/15 y Res. 209/05 MEyP y sitio web del año correspondiente.

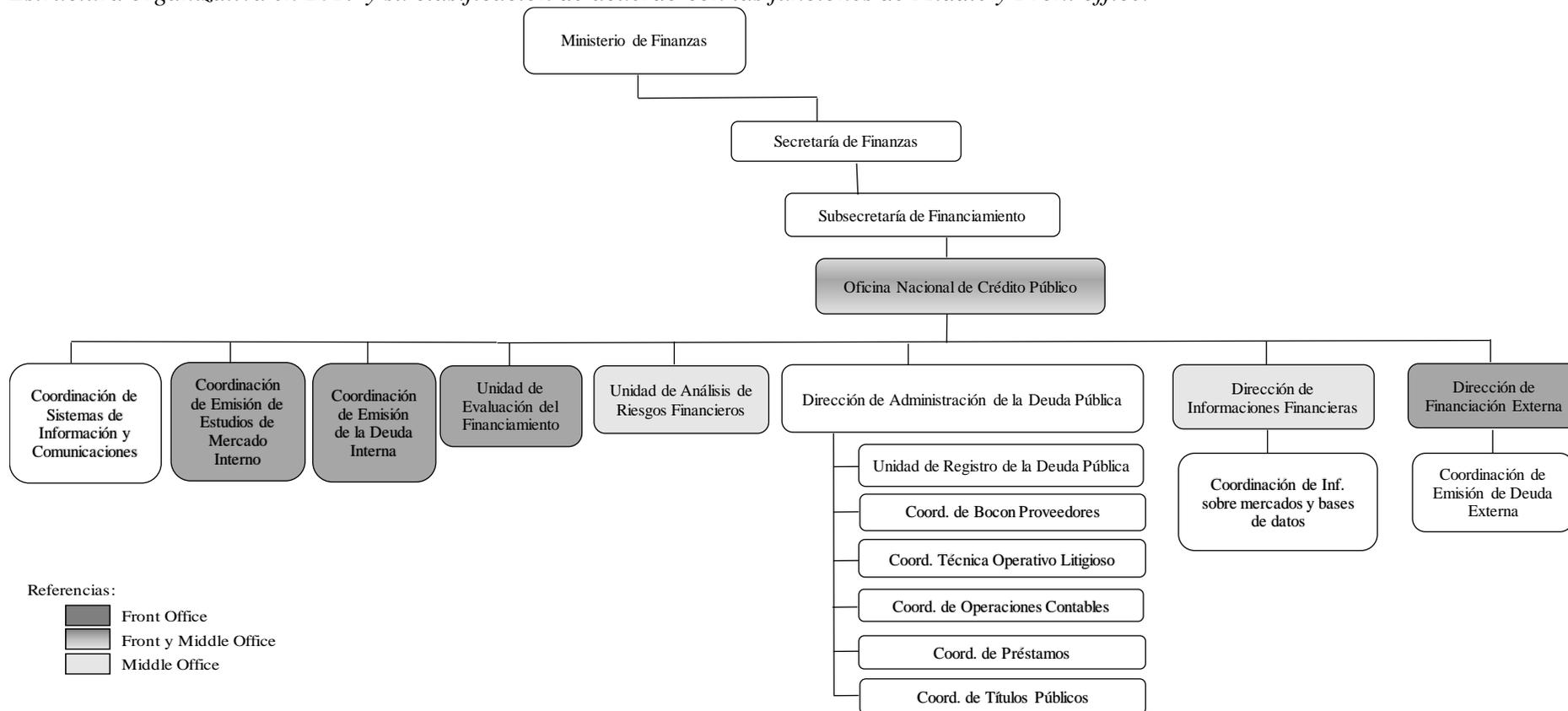
Nota: El auditado, en respuesta a la Nota N ° 738 AGN, no define a las áreas: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, SF y SSF, según la división operativa (Front, Middle y back office), no obstante, el equipo realizó un relevamiento de sus funciones y consecuentemente, es posible identificar a dichas áreas con funciones de Front office de acuerdo con la división operativa de una OGD.



Auditoría General de la Nación

Ilustración 2

Estructura organizativa en 2017 y su clasificación de acuerdo con las funciones de Middle y Front office.



Referencias:

- Front Office
- Front y Middle Office
- Middle Office

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto 32/17, Res. 209/05 MEyP y sitio web del año correspondiente.

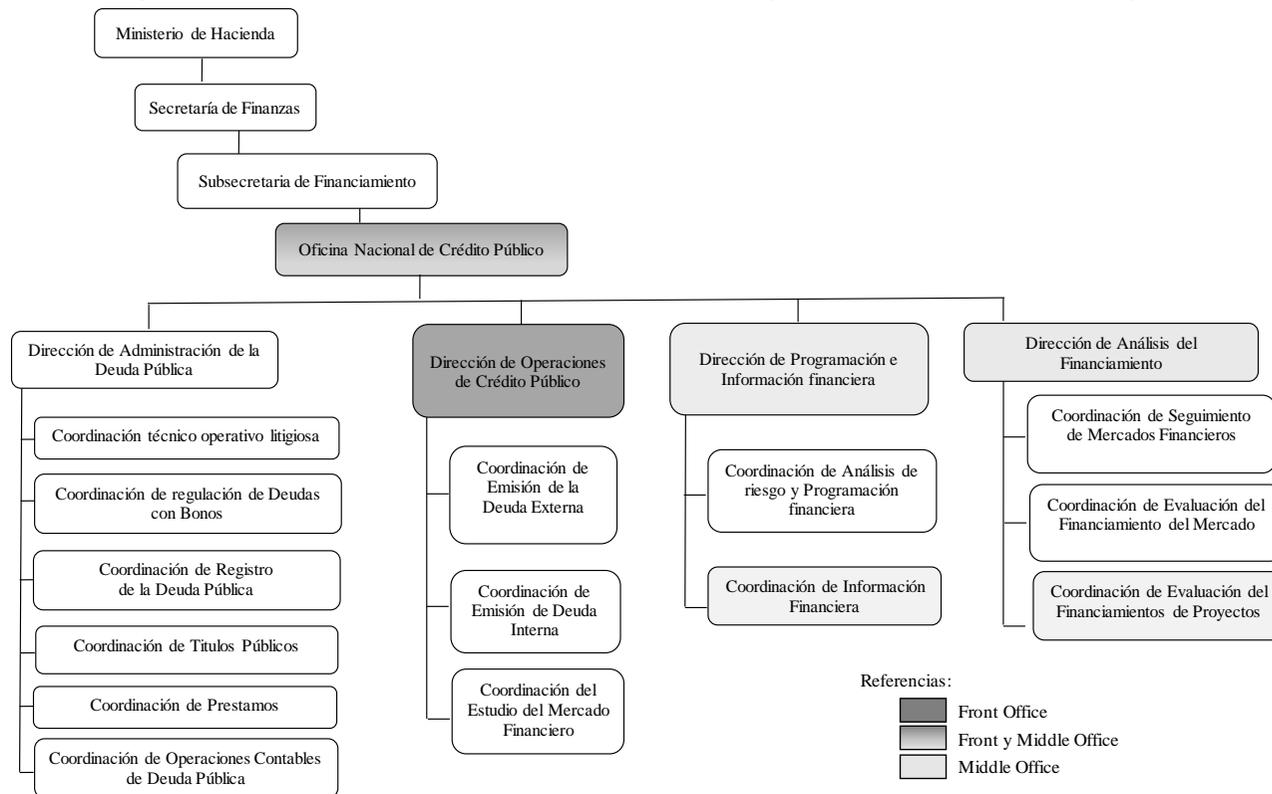
Nota: El auditado, en respuesta a la Nota N ° 738 AGN, no define a las áreas: Ministerio de Finanzas, SF y SSF según la división operativa (Front, Middle y back office), no obstante, el equipo realizó un relevamiento de sus funciones y consecuentemente, es posible identificar a dichas áreas con funciones de Front office de acuerdo con la división operativa de una OGD.



Auditoría General de la Nación

Ilustración 3

Estructura organizativa desde 26/06/2018 al 11/12/2019. Clasificación de acuerdo con las funciones de Middle y Front office.



Fuente: elaboración propia en base al Decisión Administrativa 309/2018.

Nota: El auditado, en respuesta a la Nota N° 738 AGN, no define a las áreas: Ministerio de Hacienda, SF y SSF según la división operativa (Front, Middle y back office), no obstante, el equipo realizó un relevamiento de sus funciones y, consecuentemente, se identificó dichas áreas con funciones vinculadas a actividades de Front office de acuerdo con la división operativa de una OGD.



Auditoría General de la Nación

En el siguiente cuadro se detallan las funciones de cada una de las áreas representadas en los organigramas de acuerdo con las funciones de *Middle* y *Front office* identificadas, en su gran mayoría, por el auditado.

Cuadro N° 3

Funciones relevantes de las áreas pertinentes conforme a la división de una OGD.

Área	Normativa	Función
Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas	Decreto 13/2015	Supervisar y coordinar las acciones de las entidades financieras oficiales nacionales. Participar en las negociaciones y modificaciones de los contratos de obras y servicios públicos. Participar en la elaboración de las políticas y normas de regulación de los servicios públicos y en la fijación de tarifas, cánones, aranceles y tasas para los mismos.
Ministerio de Finanzas	Decreto 32/2017	Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL. Entender en la elaboración y seguimiento de las necesidades de financiamiento del Tesoro Nacional y participar en la elaboración del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Pública Nacional en el área de su competencia. Entender en lo referido al crédito y a la deuda pública. Supervisar y coordinar las acciones de las entidades financieras oficiales nacionales.
Ministerio de Hacienda	Decreto 585/2018	Supervisar y coordinar las acciones de las entidades financieras oficiales nacionales. Participar en las negociaciones y modificaciones de los contratos de obras y servicios públicos, en el ámbito de su competencia. Entender en el control de la formulación, en el registro, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública ejecutados a través de contratos de participación público-privada en los términos de la Ley N° 27.328.
Secretaría de Finanzas	Decreto 13/2015; Decreto 32/2017; Decreto 958/2018	Entender en la ejecución de las políticas y medidas relativas a los aspectos crediticios de la política financiera y el endeudamiento externo e interno de la REPÚBLICA ARGENTINA, interviniendo en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros, nacionales, extranjeros, públicos y privados y el FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI) y tomando a su cargo las relaciones con la comunidad financiera internacional y la coordinación de las representaciones en el exterior.
Subsecretaría de Financiamiento	Decreto 958/2018	Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera. Asistir en el diseño y ejecución de políticas y medidas relativas al financiamiento externo e interno de la REPÚBLICA ARGENTINA, interviniendo en las negociaciones inherentes a la materia con entes financieros nacionales, extranjeros, públicos y privados.
UEF	Decreto 741/15	Asesorar sobre la factibilidad de las distintas operaciones de crédito público y proponer estrategias de financiamiento. Realizar el análisis financieros de las propuestas que se reciban.
DFE	Decreto 741/15	Elaborar propuestas destinadas a mejorar la forma de colocación y las condiciones financieras de los instrumentos a emitir en el mercado internacional. Preparar los proyectos de contratos y otros documentos requeridos en las negociaciones.
DOCP	DA 308/18	Tramitar el otorgamiento e instrumentación de avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional, e instrumentar las operaciones de crédito público destinadas al financiamiento del Tesoro Nacional, contemplando los aspectos legales y reglamentarios del mercado en el que se realicen.
UARF	Decreto 741/15	Diseñar estrategias de manejo de pasivos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad de los servicios de la deuda pública frente a fluctuaciones en tipos de cambio y de tasas de interés y a reducir el costo de endeudamiento público. Desarrollar indicadores de medición de riesgo de dicha cartera de pasivos.
DIF	Decreto 741/15	Organizar un sistema informativo sobre el mercado internacional de capitales. Mantener en forma permanente los sistemas de comunicación de información y cotización financiera para su utilización en las negociaciones crediticias y en el análisis financiero.
DPIF	DA 308/18	Participar en la elaboración de los análisis de sustentabilidad de la deuda pública, en coordinación con las áreas con competencia en la materia. Dirigir la elaboración de informes y estadísticas sobre la deuda pública y el programa financiero con miras a su difusión.
DAF	DA 308/18	Realizar la evaluación financiera de las propuestas de financiamiento dirigidas al Tesoro Nacional y participar en la negociación de operaciones de crédito público destinadas a financiar al Tesoro Nacional en lo referido a sus aspectos financieros. Efectuar el análisis financiero de las propuestas de financiación de proyectos de inversión.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa indicada.

Nota: Se seleccionaron las principales funciones de cada área de acuerdo con las funciones relacionadas con la división de una OGD (criterio del auditor).

Las funciones relacionadas con el Middle office se colorean en gris más claro y aquellas de Front office en gris oscuro.

Referencias:

UEF: Unidad de Evaluación de Financiamiento

UARF: Unidad de Análisis de Riesgos Financieros

DFE: Dirección de Financiación Externa

DIF: Dirección de Información Financiera

DOCP: Dirección de Operaciones de Crédito Público

DPIF: Dirección de Programación e Información Financiera

DAF: Dirección de Análisis del Financiamiento

DNEF: Dirección Nacional de Estrategia del Financiamiento



Auditoría General de la Nación

A continuación, en el Cuadro N° 4 se detallan las funciones de la ONCP para el período auditado:

Cuadro N° 4

Funciones de la ONCP

Decreto 741/2015 fecha 05/05/2015	DA 962/2017 anexo II art 2 fecha 31/10/2017	DA 309/2018 anexo 2 fecha 14/03/2018
Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el SPN elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera.	Ejercer las funciones de órgano rector del Sistema de Crédito Público, conferidas por la LAF y de los Sistemas de Control del SPN 24.156 ¹⁹ y sus modificaciones.	Ejercer las funciones de órgano rector del Sistema de Crédito Público, conferidas por la Ley 24.156.
Entender en la formulación y mantenimiento de un sistema de información de los mercados financieros internos y externos, manteniendo las relaciones con los participantes de los mismos, los organismos de control y las agencias de calificación de riesgo crediticio.	Entender en la formulación y mantenimiento de un sistema de información a los mercados financieros internos y externos, manteniendo las relaciones con los participantes de los mismos, los organismos de control y las agencias de calificación de riesgo crediticio.	Asesorar y sugerir mecanismos para el fortalecimiento del Crédito Público, como así también mantener las relaciones con los participantes de los mercados financieros internos y externos, los organismos de control y agencias de calificación de riesgo crediticio.
Asesorar y sugerir mecanismos para el fortalecimiento del Sistema de Crédito Público.	Asesorar y sugerir mecanismos para el fortalecimiento del Crédito Público, incluyendo los aspectos impositivos que pudieren afectarlo.	
Coordinar las operaciones de financiamiento del SPN.	Coordinar las operaciones de financiamiento del SPN.	

¹⁹ El art. 68 de la LAF establece que la ONCP, en calidad de órgano rector del sistema de Crédito Público, tiene la misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público.



Auditoría General de la Nación

Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos en todo el ámbito del SPN.		
Apoyar y orientar las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas.		
Intervenir en los aspectos vinculados al Crédito Público, en la formulación del Proyecto de Ley de Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de los Recursos de la Administración Nacional.	Intervenir, en los aspectos vinculados al Crédito Público, en la formulación del proyecto de la Ley de Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional.	Intervenir, en los aspectos vinculados al Crédito Público, en la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional.
Intervenir en las operaciones de Crédito Público del Tesoro Nacional.	Intervenir en las operaciones de Crédito Público del Tesoro Nacional.	
Preparar los proyectos de contratos de la Administración Pública Centralizada y organismos descentralizados a excepción de aquellos con los organismos multilaterales de crédito.	Preparar los proyectos de contratos de la Administración Pública Centralizada y organismos descentralizados a excepción de aquellos con los organismos multilaterales de crédito en el ámbito de su competencia.	
Realizar la negociación de contratos de crédito público, incluyendo la contratación de empréstitos tanto internos como externos.	Realizar la negociación de contratos de Crédito Público, incluyendo la colocación de empréstitos, tanto internos como externos.	
Requerir de los Organismos que gestionan operaciones de Crédito Público información completa sobre los objetivos perseguidos, destino específico de los recursos, viabilidad de la operación y mecanismos que aseguren el pago.	Requerir de los organismos que gestionan operaciones de Crédito Público, información completa sobre los objetivos perseguidos, destino específico de los recursos, viabilidad de la operación y mecanismos que aseguren el repago.	



Auditoría General de la Nación

Dictaminar sobre los proyectos de contratos de Crédito Público de las Empresas y Sociedades del Estado.	Dictaminar sobre los proyectos de contratos de Crédito Público de las Empresas y Sociedades del Estado y sobre los riesgos y obligaciones del Sector Público Nacional relacionados con la estructura financiera propuesta para los proyectos de Participación Público Privada.	Dictaminar, en el marco de lo establecido en el artículo 59 de la Ley 24.156, sobre las operaciones de Crédito Público de las Empresas y Sociedades del Estado y sobre los riesgos y obligaciones del Sector Público Nacional relacionados con la estructura financiera propuesta para los proyectos de Participación Público Privada.
Participar en la negociación de contratos de Crédito Público interno y externo de las Empresas y Sociedades del Estado.	Participar en la negociación de contratos de Crédito Público interno y externo de las Empresas y Sociedades del Estado.	
Analizar la composición por moneda y tipo de interés de la Deuda Pública, así como posibilidades de arbitraje que hagan a un adecuado manejo de la misma.	Analizar la composición por moneda y tipo de interés de la Deuda Pública, así como posibilidades de arbitraje que hagan a un adecuado manejo de la misma.	
Ejecutar las operaciones de manejo de pasivos conforme las directivas del Señor Subsecretario.	Ejecutar las operaciones de manejo de pasivos conforme las directivas del señor Subsecretario.	
Desarrollar un sistema de medición de riesgos financieros de los pasivos del Gobierno Nacional.	Desarrollar un sistema de medición de riesgos financieros de los pasivos del Gobierno Nacional.	
Monitorear el comportamiento del mercado secundario de los instrumentos de Crédito Público, tanto en el país como en el exterior.	Monitorear el comportamiento del mercado secundario de los instrumentos de Crédito Público, tanto en el país como en el exterior.	
Ejercer el control y supervisión del destino de los fondos provenientes de la utilización de crédito interno y externo, cuando la operación determine una utilización específica y controlar que los recursos provenientes de las operaciones de crédito público cumplan el destino y las condiciones estipuladas en los distintos contratos.		



Auditoría General de la Nación

Asistir al Señor Subsecretario de Financiamiento en los aspectos relativos a la administración de los activos financieros del Estado Nacional.	Asistir al señor Subsecretario de Financiamiento en los aspectos relativos a la administración de los activos financieros del ESTADO NACIONAL y en el análisis de los aspectos financieros de los fondos fiduciarios de los que la Nación forma parte.	Asistir en los aspectos relativos a la administración de los activos financieros del Estado Nacional y en el análisis de los aspectos financieros de los fondos fiduciarios de los que la Nación forma parte.
		Efectuar el análisis de los riesgos financieros de los pasivos de la Deuda Pública del Tesoro Nacional y participar de las propuestas para su administración.
		Entender en la instrumentación de las operaciones de Crédito Público del Tesoro Nacional e intervenir en las diferentes etapas de su ejecución.
		Controlar los proyectos de presupuesto de las entidades del Sector Público Nacional no financiero en lo concerniente al servicio anual de la deuda pública
		Proponer normas y procedimientos que den economicidad, eficiencia y eficacia a los procesos de administración de la deuda pública y los activos financieros asociados.
		Controlar la elaboración de informes y estadísticas sobre la deuda pública registrada en el sistema informático utilizado para su gestión.

Fuente: elaboración propia en base a la normativa indicada y a las definiciones de funciones de Middle y Front office de INTOSAI y del Manual de la DADP.

Nota: Las funciones relacionadas con el Middle office son gris más claro y aquellas de Front office son gris oscuro. La DA 309/2018 se mantiene vigente a lo largo de 2019.



Auditoría General de la Nación

c) Aspectos principales del Control Interno

El sistema de control interno está conformado por la SIGEN, órgano normativo, de supervisión y coordinación y, además, por las UAI que sean creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Estas unidades cumplen funciones en cada jurisdicción y en las entidades del PEN. Las UAI dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la SIGEN.²⁰

La SIGEN define al control interno como *“un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales, tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa”*²¹.

En esta línea, las buenas prácticas en el control de la deuda pública indican que *“los controles internos se consideran como un proceso continuo que efectúa la administración de una entidad para obtener una seguridad razonable de que sus objetivos se cumplen en las siguientes categorías:*

- (1) Las operaciones se realizan con eficacia y eficiencia.*
- (2) Los informes financieros, presupuestarios y de evaluación de programas son pertinentes y confiables.*
- (3) Los funcionarios responsables observan las leyes y disposiciones reglamentarias aplicables.*

²⁰ En este marco, aplican las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional de la SIGEN, aprobadas por Res. SIGEN 172/14.

²¹ SIGEN, op. cit. (2012), pág. 8.



Auditoría General de la Nación

Si bien las evaluaciones periódicas de los controles internos de las operaciones de la deuda pública que efectúan las EFS no proporcionan una seguridad absoluta, incrementan la posibilidad de que las entidades soberanas cumplan sus objetivos operacionales, financieros y de regularidad en lo que respecta a la administración de su deuda. El auditor considera aspectos clave del sistema de control interno, incluyendo los cinco componentes del control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos de la entidad, actividades de control, información y comunicación, y monitoreo”²².

Así, con el fin de reducir a un nivel aceptable el riesgo de no alcanzar los objetivos, las organizaciones implementan medidas alineadas que se agrupan en cinco componentes que deben funcionar de forma interrelacionadas:

1. Ambiente de Control: *“el establecimiento de un ambiente de control, coadyuva a estimular e influenciar el desempeño del personal de la organización con respecto al cumplimiento de los objetivos del control interno. Abarca desde el estilo y conductas de las autoridades en la implantación del control interno, hasta la definición de las expectativas organizacionales respecto de los valores y estándares de conducta del personal”²³.*

En relación con la deuda, *“El ambiente de control constituye el fundamento de los controles internos en virtud de su influencia sobre la conducta del personal que administra la deuda pública. Las autoridades superiores encargadas de la administración de la deuda son responsables de establecer y mantener un ambiente de control que fomente los valores éticos, políticas de recursos humanos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la deuda pública, una estructura organizacional con claras líneas de responsabilidad y comunicación, y sistemas computarizados de información que incluyan controles de seguridad apropiados”²⁴.*

²² GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública, pág. 18.

²³ SIGEN, op. cit. (2012), pág. 12.

²⁴ ISSAI 5410, “Ambiente de Control”, pág. 8. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.



Auditoría General de la Nación

El componente Ambiente de Control refleja el valor ético vigente en una entidad respecto del comportamiento de los agentes, la responsabilidad con que encarar sus actividades y la importancia que le asignan al control interno.

La Res. 107/98 – SIGEN, define al componente Ambiente de Control como el *“conjunto de circunstancias que enmarcan el accionar de una entidad desde la perspectiva del control interno y que son por lo tanto determinantes del grado en que los principios de este último imperan sobre las conductas y los procedimientos organizacionales”*. Además, *“fija el tono de la organización y, sobre todo, provee disciplina a través de la influencia que ejerce sobre el comportamiento del personal en su conjunto”*.

El sistema de control interno debería sustentarse en estos valores éticos, que definen la conducta de quienes realizan este control y pertenecen a una dimensión moral, por lo tanto, van más allá del mero cumplimiento de todas las normativas existentes, ya sean, leyes, decretos, reglamentos, etc.²⁵

2. Evaluación de Riesgos: *“se orienta al tratamiento de los riesgos que la organización enfrenta, ya sea de orden interno o externo, entendiéndose como “riesgo” a aquellos eventos que puedan afectar negativamente el logro de los objetivos. La evaluación de riesgos involucra entonces, un proceso dinámico e iterativo orientado a identificar y evaluar los riesgos, que constituye la base para que la organización pueda tratar metódicamente los riesgos”*²⁶.

Desde la perspectiva de la deuda, *“la evaluación de riesgos es el proceso por el cual se determinan las situaciones y eventos que pueden impedir que las autoridades superiores a cargo de la administración de la deuda cumplan sus objetivos y la probabilidad de que ocurran esas contingencias. Los administradores de la deuda son responsables de determinar los riesgos internos y externos y de establecer planes para controlarlos. Los*

²⁵ Res. 107/98 – SIGEN, Normas Generales de Control Interno, Componente: Ambiente de control.

²⁶ Normas SIGEN control interno, pág. 22.



Auditoría General de la Nación

riesgos operacionales surgen en el curso normal de la gestión de las transacciones de la deuda. Los riesgos de fraude están relacionados con actos ilícitos en que se incurre intencionalmente para obtener beneficios personales”²⁷.

3. Actividades de Control: *“abarca las acciones establecidas por las autoridades mediante políticas y procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización”²⁸.*

En el caso particular de la deuda, “las actividades de control son las que se efectúan conforme a las políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se cumplen las disposiciones del gobierno y se realizan las acciones necesarias para alcanzar sus objetivos en materia de deuda. Establecer un vínculo eficaz entre los objetivos de la deuda y las actividades de control constituye un componente esencial de los controles internos”²⁹.

Las Actividades de Control son las acciones establecidas por políticas y procedimientos que buscan asegurar el cumplimiento de las directivas de la dirección para mitigar los riesgos detectados (en la evaluación de riesgos) que pueden afectar a la consecución de los objetivos. Se realizan en todos los niveles de la organización, en las diferentes etapas de los procesos de negocio y también en el entorno tecnológico.

El desarrollo e implementación de políticas y procedimientos como parte de las actividades de control contribuye a la mitigación de los riesgos identificados y analizados en la evaluación de riesgos.

Una vez que la dirección haya decidido reducir o compartir un riesgo, podrá determinar las medidas que debe adoptar para dar respuesta a dicho riesgo y seleccionar y desarrollar las

²⁷ ISSAI 5410, “Evaluación de Riesgos”, pág. 18. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.

²⁸ Normas SIGEN control interno, pág. 29.

²⁹ ISSAI 5410, “Actividades de Control”, pág. 21. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.



Auditoría General de la Nación

actividades de control relacionadas. La naturaleza y el grado de dicha respuesta, así como las actividades de control relacionadas dependerán, al menos en parte, del nivel deseado de mitigación del riesgo³⁰.

Las actividades de control pueden ser preventivas o de detección, y abarcar una amplia gama de actividades manuales y automatizadas, como autorizaciones y aprobaciones, verificaciones, conciliaciones y revisiones del desempeño empresarial³¹.

4. Información y Comunicación: *“presenta relevancia ya que la información constituye un elemento clave para la gestión y para la ejecución de las responsabilidades de control interno con miras al logro de los objetivos. En ese sentido, las autoridades deben poder disponer y generar información relevante y de calidad que permita el adecuado funcionamiento del control interno. La comunicación se constituye en un proceso continuo e iterativo que permite generar, compartir y obtener la información necesaria. De este modo, las comunicaciones internas abarcan los mecanismos para diseminar la información por la organización, contemplando líneas ascendentes, descendentes y transversales dentro de la estructura organizacional, e incluyendo mecanismos para asegurar que todo el personal recibe mensajes claros de las autoridades respecto del control interno. Por su parte, las comunicaciones externas permiten, por un lado, encauzar comunicaciones internas de información externa relevante y por otro, proveer información a las partes interesadas externas a la organización”*.³²

Desde la óptica de la deuda, la importancia de este componente radica en que *“a fin de cumplir las metas en materia de deuda pública, quienes formulan las políticas*

³⁰ Por lo general, las actividades de control no son necesarias cuando una organización opta por aceptar o evitar un riesgo específico. Por ejemplo, una organización minera que tenga un riesgo significativo ante los precios de las materias primas, podrá decidir aceptar el riesgo, al considerar que los inversores son conscientes de dicho riesgo y lo aceptan. En este caso, la dirección no llevará a cabo ninguna actividad de control en relación con su exposición al riesgo por el precio de las materias primas.

³¹ ISSAI 9100, “Guía para las normas de control interno del sector público, Actividades de Control”.

³² Normas SIGEN control interno, pág. 37.



Auditoría General de la Nación

gubernamentales necesitan apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente y confiable sobre la deuda soberana”³³.

5. Supervisión: *“abarca las evaluaciones aplicadas para determinar si cada uno de los componentes del control interno, incluidos los controles para efectivizar los principios dentro de cada componente, está presente y funcionando”³⁴.*

La supervisión de los controles internos de la deuda pública podría incluir el uso de información externa, como los informes a interesados del exterior, incluyendo acreedores institucionales, agencias que califican el crédito soberano y organismos internacionales. Deben establecerse mecanismos apropiados para dar seguimiento a los cambios, a fin de ayudar a que los responsables de tomar las decisiones se enteren cuando el entorno sufra cambios que afecten su operación y estén en posibilidad de reaccionar ante esos cambios con toda oportunidad”³⁵.

³³ ISSAI 5410, “Información y Comunicación”, pág. 28. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.

³⁴ Normas SIGEN control interno, pág. 44.

³⁵ ISSAI 5410, “Supervisión”, pág. 30. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.



Auditoría General de la Nación

d) Aspectos principales de la Oficina Nacional de Crédito Público.

La Ley 24.156 de la LAF, en su art. 68, establece: “*La Oficina Nacional de Crédito Público será el órgano rector del sistema de Crédito Público, con la misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público*”. En su art. 69 indica las competencias que tendrá la ONCP, las que se describen a continuación:

“a) Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;

b) Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito;

c) Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público nacional;

d) Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público;

e) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público nacional;

f) Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas;

g) Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos³⁶;

³⁶ De acuerdo con la reglamentación de la LAF en el Dec. 1344/07, la ONCP considerará los informes producidos al respecto por la SIGEN y la AGN, como así también los correspondientes al Sistema de Evaluación Presupuestaria establecido en el marco de los Artículos 17, inciso k) y 45 de la Ley 24.156.



Auditoría General de la Nación

- h) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental³⁷;*
- i) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento;*
- j) Todas las demás que le asigne la reglamentación³⁸.*

En el Cuadro N° 4 se detallan las funciones de la ONCP a lo largo del período auditado de acuerdo con el Decreto 741/2018, DA 962/2017 y DA 309/2018.

En cuanto a los objetivos de ONCP, en la página web del Ministerio de Economía no publican objetivos específicos para dicha oficina (solo se detallan de la SF y de la SSF).

³⁷ Asimismo, el Decreto 1344/07 establece que todas las jurisdicciones y entidades del SPN no financiero deberán proveer a la ONCP, la información y la documentación de respaldo de las solicitudes de desembolsos que tramiten y de los pagos que realicen en forma directa, como así también atender otros requerimientos de información relacionados con el mencionado registro, en los plazos y con las características que dicha Oficina Nacional estipule para cada caso. En tal sentido, la ONCP queda facultada para dictar las normas específicas y mecanismos de uso obligatorio, relacionados con el registro de la deuda pública directa y de aquella garantizada por la Administración Central, dentro de los procedimientos generales que dicte la Contaduría General de la Nación para su integración a los sistemas de contabilidad gubernamental y de unidad de registro de crédito público, respectivamente, y dentro del marco del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).

³⁸ El Dec. 1344/07 establece que la ONCP tendrá competencia para realizar todas aquellas acciones que se establezcan por medio de los decretos que aprueben la estructura organizativa.



Auditoría General de la Nación

e) Intervención de las áreas con funciones críticas de la ONCP

A partir del relevamiento de la información suministrada por el auditado, se analizaron las funciones de las Direcciones y Coordinaciones dependientes de la ONCP³⁹, detallándose los pasos e intervenciones de acuerdo con sus funciones:

- La Dirección de Análisis del Financiamiento (ex Dirección de Financiación Externa) interviene mediante la Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Mercado (ex Unidad de Evaluación del Financiamiento) que realiza una evaluación financiera de las propuestas de financiamiento y analiza la factibilidad de las estrategias de dicho financiamiento del Tesoro Nacional. Posteriormente, la Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Proyectos identifica y mide los riesgos relacionados con la estructura financiera propuesta, evaluando su costo financiero y la Coordinación de Seguimiento de Mercados Financieros (ex Coordinación de Información sobre Mercados y Bases de Datos) elabora informes e indicadores relevantes para la formulación de la estrategia de financiamiento del Tesoro Nacional.
- La Dirección de Programación e Información Financiera (ex Dirección de Informaciones Financieras) interviene mediante la Coordinación de Información Financiera que lleva a cabo la orientación y asistencia a las áreas competentes en la confección del material de difusión sobre la situación económica, fiscal y crediticia del país y en la preparación de conferencias y presentaciones que se realicen sobre la materia, junto con la colaboración de la Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera (ex Unidad de Análisis de Riesgos Financieros) en la asistencia y confección de proyecciones de la evolución financiera de la deuda pública y participa en la identificación de los riesgos involucrados en dichas propuestas.

³⁹ Desarrolladas en el Anexo 3.



Auditoría General de la Nación

- La Dirección de Operaciones de Crédito Público interviene en el procedimiento de deuda mediante la colaboración de la Coordinación de Estudios del Mercado Financiero (ex Coordinación de Estudios del Mercado Interno) evaluando los instrumentos ofrecidos en el mercado local e internacional para la formulación de la estrategia de financiamiento del Tesoro Nacional. Asimismo, La Coordinación de Emisión de Deuda Interna negocia los contratos y acuerdos vinculados con operaciones de crédito público a instrumentarse en el mercado interno y, además, propone los términos y condiciones para cada emisión de deuda a realizarse en el mercado interno.

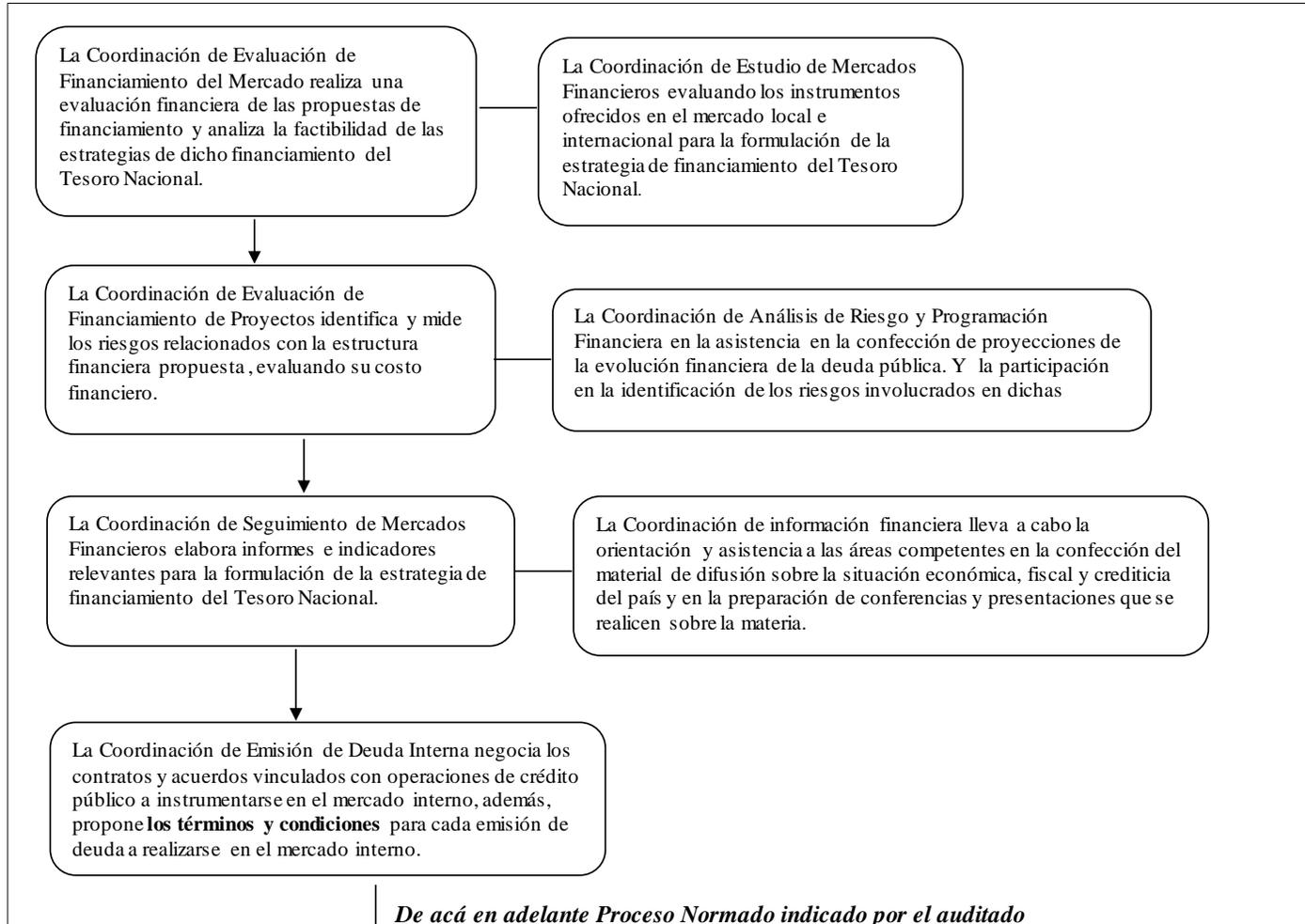
El siguiente flujograma exhibe el proceso descrito anteriormente que debería aplicarse en base a las funciones:



Auditoría General de la Nación

Ilustración 4

Intervención sugerida de las áreas dependientes de la ONCP en el procedimiento de colocación de IDP.



Fuente: elaboración propia en base a las funciones de las áreas dependientes de la ONCP indicadas en el Decreto 741/2015, D 32/2017 y DA 309/2018.



Auditoría General de la Nación

f) Marcos procedimentales para la colocación de títulos públicos

De acuerdo con el marco COSO (Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway), las actividades de control de la organización se despliegan a través de políticas que establecen las líneas generales del control interno y de los procedimientos (conjunto de acciones) que ponen en práctica dichas políticas. Es decir, las actividades de control se refieren específicamente a las políticas y procedimientos que contribuyen a mitigar los riesgos asociados a los objetivos a niveles aceptables⁴⁰.

Respecto a la Res. 10/2008-SF, esta establece la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de normas de procedimiento que permitan fortalecer el sistema de control interno en el cumplimiento de las misiones y funciones asignadas a la SF, asistido por representantes asignados de cada secretaría (art. 1). A la fecha no se han elaborados normas de procedimientos para las funciones de *Middle* y *Front office*. En la respuesta brindada por la SF⁴¹, se deja entrever que no existe un Plan de Trabajo y aduce que no es posible realizarlo hasta tanto el personal afectado a las nuevas tareas pueda retomar la elaboración del Plan. No obstante, el mandato de la Res. 10/2008-SF rige desde el año 2008.

i. Procedimiento para colocaciones de títulos públicos en el mercado local

En relación con el procedimiento para la colocación de instrumentos de deuda pública para la emisión de títulos en el mercado local el auditado⁴² comentó que “*respecto a la colocación de instrumentos de deuda pública (IDP) para el año 2016 y hasta septiembre de 2017 se utilizó el Procedimiento aprobado por la Resolución Conjunta de la Secretaría de Hacienda N° 31/2015 y de la Secretaría de Finanzas N° 10/2015 ambas del entonces Ministerio de Hacienda. Desde*

⁴⁰ Manual para Certificación en Control interno COSO (2015), Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway (COSO).

⁴¹ NO-2024-11018968-APN-SF#MEC en respuesta a Nota AGN 875/23 a la SF.

⁴² Nota AGN N° 573/22.



Auditoría General de la Nación

septiembre de 2017 hasta enero de 2019 se utilizó el Procedimiento aprobado por la Resolución 162-E del 7 de septiembre de 2017 del ex Ministerio de Finanzas (RESOL-2017 -162-APN-MF)''⁴³.

El proceso normado informado para la colocación de instrumentos de deuda pública (IDP) mediante licitación pública es el que se encuentra a continuación:

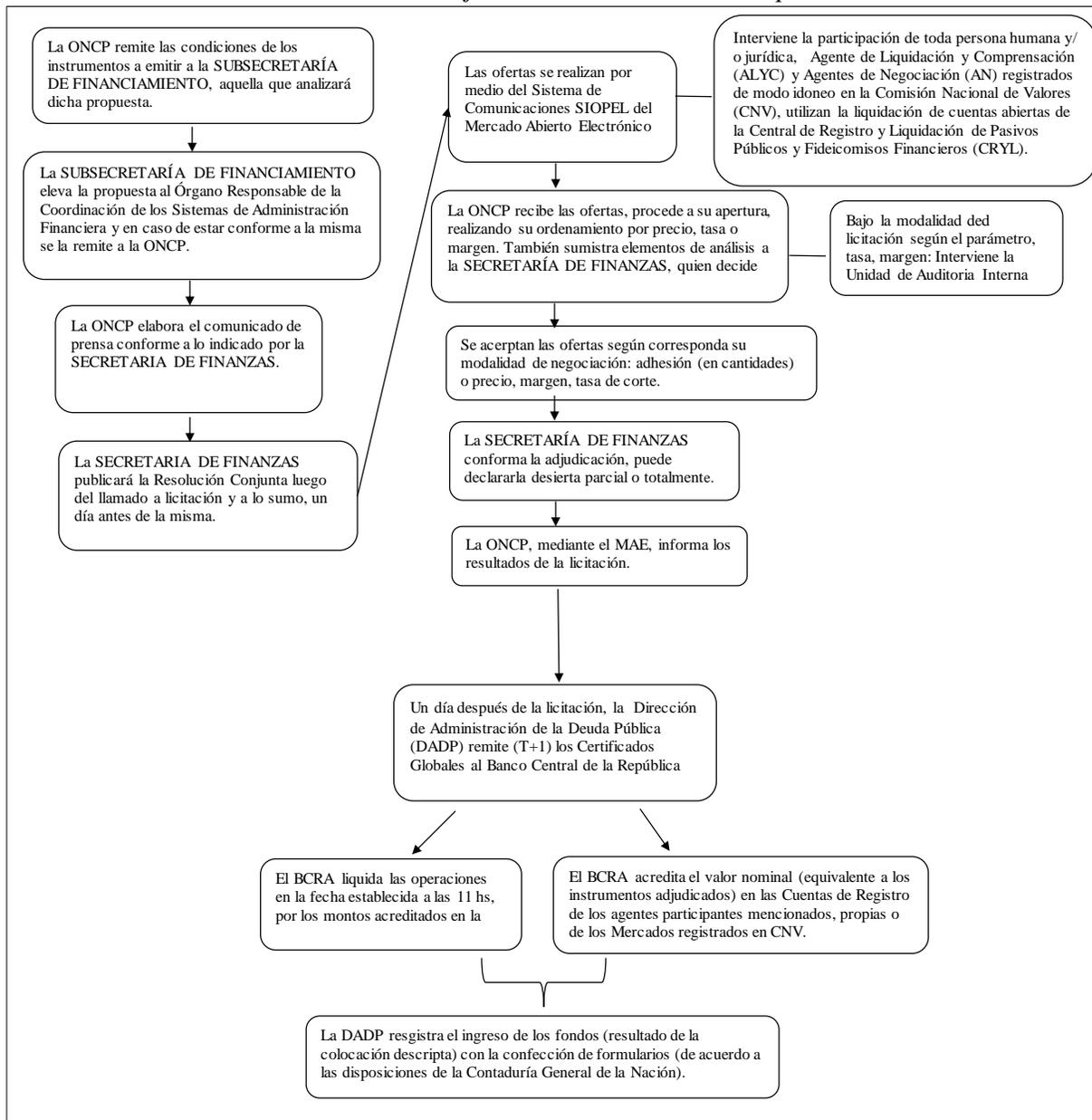
⁴³ Nota N° NO-2022-115855430-APN-SF#MEC, archivo embebido IF IF-2022-107023025-APN-ONCP#MEC.



Auditoría General de la Nación

Ilustración 5

Procedimiento de colocación de IDP bajo modalidad de licitación pública.



Fuente: elaboración propia en base a la Res. Conjunta SH N° 31/2015 y SF N° 10/2015; Res. MF 162-E/2017

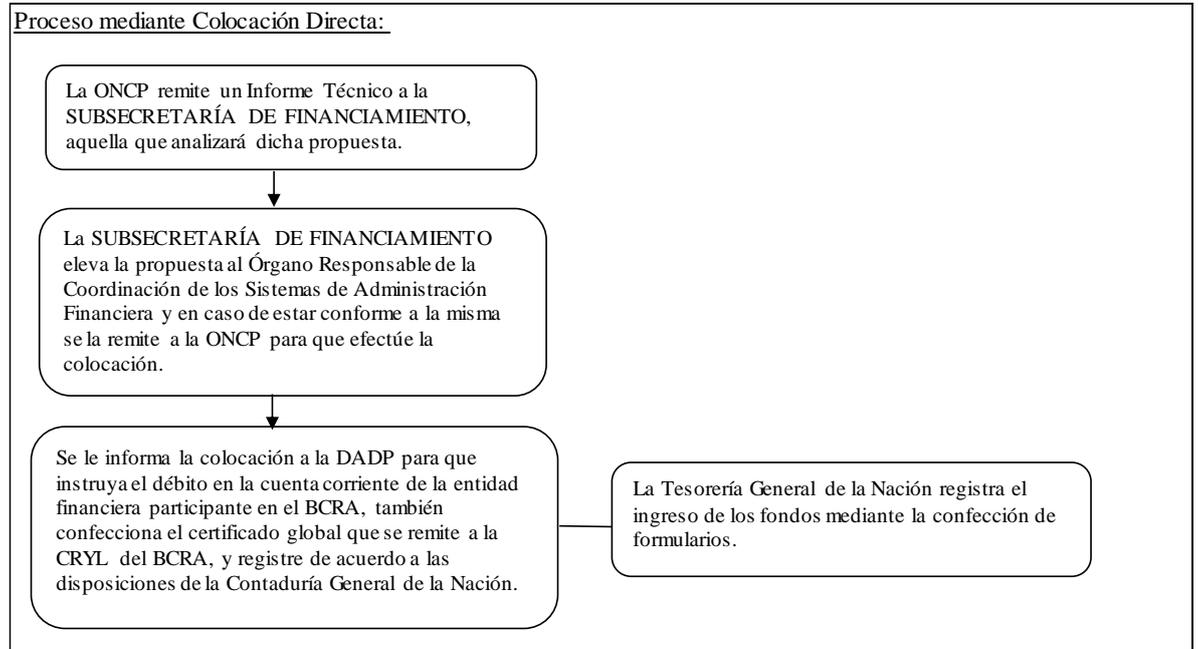


Auditoría General de la Nación

A su vez, se describe el proceso para colocaciones directas detallado en la misma resolución:

Ilustración 6

Procedimiento de colocación directa de IDP



Fuente: elaboración propia en base a la Res. Conjunta SH N° 31/2015 y SF N° 10/2015; Res. MF 162-E/2017.

Asimismo, en las resoluciones citadas se establecen los distintos tipos de licitación pública⁴⁴.

- a) Licitación por adhesión⁴⁵: Se aceptarán en primer lugar las órdenes presentadas en el Tramo Minorista. Si el total ofertado en el Tramo Minorista superara el monto a colocar, se procederá a prorratear las ofertas en forma proporcional a los montos solicitados, redondeándose al entero más cercano para que el valor nominal otorgado sea múltiplo de la denominación mínima. De resultar un excedente tras la aceptación de las ofertas del Tramo Minorista, se aceptarán las ofertas del Tramo General, procediéndose, en el caso que el total ofertado en este tramo supere el

⁴⁴ En el año 2016 hasta septiembre de 2017 se encontraba vigente la Resolución Conjunta de la Secretaría de Hacienda N° 31/2015 y de la Secretaría de Finanzas N° 10/2015 y luego, la Resolución MF 162-E/2017. La diferencia entre ambas resoluciones es la modalidad de licitación por adhesión. En la Resolución Conjunta de la Secretaría de Hacienda N° 31/2015 y de la Secretaría de Finanzas N° 10/2015 se establece “a) Licitación por adhesión: Se aceptarán todas las ofertas presentadas. En caso que el total ofertado supere el monto a colocar, se procederá a prorratear las ofertas en forma proporcional a los montos solicitados, redondeándose hacia abajo al entero más cercano para que el valor nominal otorgado sea múltiplo de la denominación mínima”.

⁴⁵ Corresponde a la Resolución MF 162-E/2017.



Auditoría General de la Nación

monto a colocar, a efectuar prorrates en forma proporcional a los montos solicitados, redondeándose al entero más cercano para que el valor nominal otorgado sea múltiplo de la denominación mínima.

Si en virtud del algún prorrato se excediera el monto máximo a adjudicar por instrumento, podrá redondearse alguna orden hacia abajo al entero más próximo.

b) Licitación según parámetro:

- i. Tramo no Competitivo: Las ofertas no competitivas se aceptarán en su totalidad siempre y cuando las mismas no superen en total el CIEN POR CIENTO (100%) del monto adjudicado en el Tramo Competitivo. En el caso que dicho total supere el mencionado límite se procederá a prorratear las ofertas de dicho tramo en forma proporcional a los montos solicitados, redondeándose hacia arriba, para que el valor nominal otorgado sea múltiplo de la mínima denominación, aun cuando se supere el precitado límite del CIEN POR CIENTO (100%) establecido para este tramo.

El precio, tasa, margen u otro parámetro para la adjudicación de las ofertas no competitivas será el precio, tasa, margen u otro parámetro de corte que se fije para el Tramo Competitivo.

Para el caso que la licitación se realice por precios múltiples el Tramo no Competitivo se adjudicará al precio promedio ponderado de las ofertas adjudicadas en el tramo competitivo.

- ii. Tramo Competitivo: La SECRETARÍA DE FINANZAS aceptará en su totalidad las ofertas que tengan un precio mayor al que se fije como precio de corte y para el caso de las licitaciones por tasa, margen u otro parámetro, una tasa, margen u otro parámetro menor al que se fije como tasa, margen u otro parámetro de corte. Las ofertas al precio, tasa, margen u otro parámetro de corte serán aceptadas hasta cubrir el monto a adjudicar, pudiéndose proceder a efectuar prorrates en forma proporcional a los montos solicitados a dicho precio, tasa, margen u otro parámetro.



Auditoría General de la Nación

ii. *Procedimiento para colocaciones de títulos públicos en el mercado internacional*

En respuesta a la consulta realizada mediante la Nota 602/19 AGN A-05, bajo la actuación 140/19 AGN ⁴⁶, el auditado señaló que no existe un manual específico de procedimientos para la emisión y colocación de títulos en el mercado internacional. En su lugar, afirmó, que se siguen las prácticas internacionales aceptadas en este tipo de operaciones y como respaldo de esta afirmación, se adjuntó un trabajo realizado por el BM denominado “*Domestic Syndications*”.

En base a la respuesta del auditado, se consideraron los pasos de la buena práctica del BM: “*Domestic Syndications*” que indica el proceso de gestión de endeudamiento internacional.

En primer lugar, las sindicaciones usualmente son precedidas por una campaña de marketing. El emisor pone al tanto a los inversores sobre el estado del mercado de crédito y de deuda gubernamental; y son descriptas la racionalidad y las principales características de la transacción, en el marco de conferencias telefónicas y/o “road shows” organizados en el exterior.

Luego de ello, la sindicación para la emisión de un bono cubre usualmente 6 pasos:

1. Confección del Grupo Sindicado: un grupo sindicado comprende un pequeño número (dos a cuatro) “joint leads” (o “bookrunners”) y hasta una docena de “co-managers”. Los “joint leads” asumen la responsabilidad por el arreglo de la transacción y los “co-managers” trabajan en el marco fijado por los “joint leads”. La selección de los “joint leads” depende del éxito de la transacción, la habilidad y la experiencia de los mismos. Los “joint leads” pueden ser elegidos de modo competitivo o a base de juzgamientos:
 - Modo competitivo: los bancos elegidos son aquellos que ofrecen los costos de fondeo más bajos, es decir, el precio más alto para el bono a emitirse y las menores comisiones

⁴⁶ “Gestión del Endeudamiento – Resolución 97 – E/2017 del Ministerio de Finanzas – Bono del Siglo”, Anexo 1 punto 1. b.



Auditoría General de la Nación

- A base de juzgamientos: los bancos pueden ser elegidos por algún tipo de proceso competitivo (entrevistas o “concursos de belleza” basados en presentaciones formales), pero los bancos seleccionados serán finalmente aquellos que el emisor considera mejor equipados para lograr los objetivos previstos, en base a cualidades como: la habilidad y la experiencia del banco para la transacción, la fortaleza de las relaciones del banco con los inversores a los que se desea apuntar, la capacidad y los recursos del banco para sostener el bono en el mercado secundario.

El modo competitivo crea el riesgo de que el bono se comporte débilmente en el mercado secundario cuando la comisión es muy baja (por ende, el precio de salida es alto). La experiencia sugiere que el método basado en juzgamientos es más eficiente al menos para grandes transacciones.⁴⁷

2. “Pricing”: el precio de venta se determina en base a la demanda de los inversores. Este procedimiento aplica cuando los “joint leads” (o “bookrunners”) son elegidos en base a sus capacidades de colocación y de experiencia en el manejo del mercado tras el proceso de suscripción. Los “joint leads” eligen informalmente una muestra de inversores representativos entre su propia base de clientes, a los que se interroga por el rango de precios y los montos que desearían adquirir del bono a emitirse. El rango de precios es expresado en términos de “spreads” sobre una tasa de referencia, y estos “spreads” se mueven en función a diversas variables: el rating crediticio del inversor, las condiciones del mercado, el plazo del título.
3. Anuncio oficial de la transacción y “Bookbuilding”: el anuncio de la transacción indica el monto objetivo a ser emitido y el rango de “spreads del pricing”. El “libro de órdenes” enumera las órdenes por niveles de precios y por montos, el mercado observa el tamaño del libro y el rango de “spreads”, el cual se irá acotando a medida que el “libro de órdenes” se incrementa y algunos inversores ajustan sus ofertas concordantemente.

⁴⁷ “*Domestic Syndications*”, Background Note, World Bank Group, May 2015. Punto 3.2: “External Syndication Procedures”.



Auditoría General de la Nación

4. Cierre del “libro de órdenes”: una vez que se hayan recolectado las órdenes suficientes, se determina el precio de corte que provee el monto de fondeo deseado. El precio de corte es propuesto por los “joint leads” y aprobado por el emisor. Como en cualquier compulsiva competitiva, los bonos serán distribuidos entre los inversores que hayan enviado órdenes al precio de corte o a un precio superior, y todos los inversores pagarán por los títulos el mismo valor (es decir, el precio de corte)
5. Distribución de las órdenes: cuando los bonos a emitirse se encuentran “sobre-suscriptos”, es decir, cuando el monto de órdenes enviadas al precio de corte, o a un precio superior, es mayor al monto de fondeo requerido, las órdenes deben ser distribuidas en base a un cierto porcentaje, utilizando diferentes formas:
 - el mismo porcentaje entre todos los inversores o tipo de inversores,
 - porcentajes determinados caso por caso en función del tipo de inversor y/o su localización geográfica y/o la calidad de su relación con el emisor,
 - una combinación de las dos formas anteriores.

El principal objetivo en la distribución de las órdenes es, asegurar precios firmes en el mercado secundario, mejorando la estabilidad de la colocación y la liquidez del instrumento a emitirse. La estabilidad puede ser incrementada dirigiendo la colocación hacia inversores que mantendrán los bonos por algún tiempo en sus carteras. La liquidez puede ser mejorada dirigiendo la colocación hacia participantes con activos niveles de trading. Un objetivo adicional puede ser el fortalecimiento de la relación con los inversores, y esto se logra dirigiendo la colocación hacia compradores habituales, activos participantes en intercambios o recompras

6. Manejo del mercado tras la sindicación: los “joint leads” tienen la responsabilidad de asegurar la liquidez en el mercado secundario y de que el precio del bono se mantenga firme durante un período de algunas semanas luego de su lanzamiento

Las sindicaciones son confidenciales entre el emisor, los “bookrunners” y los inversores. Las operaciones de adquisición y transferencia ocurren “off-market”, es decir, sin la intervención de los mecanismos típicos de “clearing”, circunstancia que lleva un riesgo para los “bookrunners”: 1) de no pago, por parte de los compradores; 2) de no envío, por parte del vendedor, de los valores suscriptos. Los inversores participantes son solo clientes, pero si



Auditoría General de la Nación

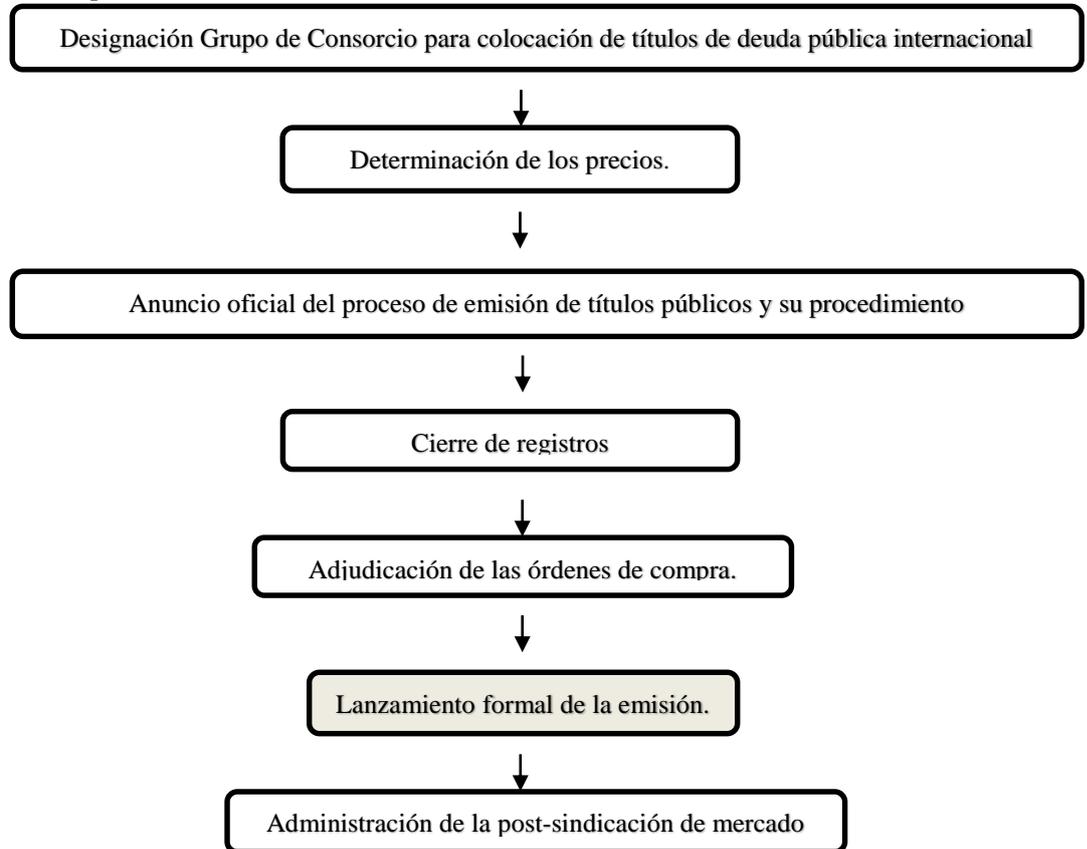
algunos pequeños inversores fueran invitados a ofertar, tendrían que hacerlo recién tras la determinación del precio de corte. Incluso, si bien el proceso es por invitación, el emisor y los “bookrunners” mantienen discreción al momento de dar a algunos inversores una mayor distribución de sus ofertas en relación a otros inversores. Los grandes inversores institucionales reciben preferencia sobre los pequeños ofertantes minoristas, recibiendo una mayor distribución en proporción a sus ofertas iniciales.

A continuación, se detallan los pasos de la sindicación externa.



Auditoría General de la Nación

Ilustración 7
Procedimiento para la Sindicación Externa



Fuente: Elaboración propia en base al documento “Domestic Syndications”, Background Note, World Bank Group, May 2015.

6. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES RESULTANTES

a) **Componente de Ambiente de Control en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office**

i. *Estandares necesarios para asegurar la integridad y valores éticos*

El auditado indicó que desconoce el concepto de “valores organizacionales” que deriva de las Normas de Control Interno que son aplicables al propio organismo. A su vez, no poseen políticas internas, más allá de las que surgen de la normativa y de las leyes de presupuesto de cada momento.



Auditoría General de la Nación

Criterio:

Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional – SIGEN, aprobadas por Res. SIGEN 172/14.

Principio 1: Integridad y valores éticos

"La organización debe regirse por valores de ética e integridad, los cuales deben constar en los Valores Organizacionales, Códigos de Conducta, Políticas y Procedimientos, así como en planes y otros documentos internos, y deben reflejarse en las decisiones, acciones y comportamiento en todos los niveles de la organización".

“Los valores y códigos de conducta deben ser definidos y comunicados apropiadamente a todos los agentes de la organización. En ese sentido, las autoridades superiores deben procurar la internalización de los valores, difundirlos y propiciar actividades de capacitación al respecto”; y, además, “de igual forma, deben existir mecanismos para evaluar metódicamente la adhesión a los valores y la aplicación de los códigos de conducta establecidos, y para adoptar las medidas necesarias en caso de desvíos o incumplimientos”⁴⁸.

Hallazgo:

Se le consultó a la ONCP⁴⁹ y a la SF⁵⁰ mediante notas si cuentan con valores organizacionales propios y si tienen políticas y/o procedimientos para llevarlos a cabo. Tanto la ONCP como la SF indicaron “no entender” a qué se refiere dicho concepto, por lo que el auditado desconoce los conceptos establecidos en las Normas de Control Interno que son aplicables al organismo⁵¹.

⁴⁸ Res. N° 172/14 - SIGEN, Principio 1.1 y 1.2, Normas Generales de Control Interno – pág.13

⁴⁹ Nota 315/23 AGN, 27/4/23.

⁵⁰ Nota 316/23 AGN, 27/4/23.

⁵¹ Res. 172/14 SIGEN.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, aclaró que “*no hay políticas internas propias de la oficina, sino las que surgen de la normativa y las leyes de presupuesto vigentes en cada momento*”^{52 53}.

Del mismo modo, en la entrevista realizada con el auditado,⁵⁴ reitera que desconoce y no comprende el concepto de “*valores organizacionales*”. No obstante, la ONCP se basa en el Código de Ética de la Función Pública que rige para toda la Administración Pública Nacional⁵⁵.

Se **recomienda** que el auditado desarrolle y aplique los conceptos establecidos en la Res. N° SIGEN 172/14 que rige para todo el Sector Público Nacional y defina valores organizacionales propios adecuados a sus objetivos y funciones. Además, se **recomienda** la elaboración de procedimientos y políticas internas que permitan promover los valores de ética e integridad y, a su vez, que se establezcan las sanciones para los desvíos que puedan suscitarse.

ii. Estructura organizativa en relación con las funciones y responsabilidades de las áreas de Middle y Front

Los controles son realizados únicamente entre los directores ya que no existe una verticalidad que permita otro control. Ante la escasez de personal, los directores también deben efectuar aquellas tareas que corresponderían a su equipo de trabajo. Esto podría afectar los tiempos debido a la limitada disponibilidad de recursos. La concentración de responsabilidades generada por la baja dotación de personal, en detrimento de la separación de funciones, afecta la efectividad respecto al logro de los objetivos organizacionales.

⁵² NO-2023-53630672-APN-ONCP#MEC (en respuesta a Nota AGN 315/23, preguntas 1, 2 y 3) y NO-2023-69971344-APN-SF#MEC (en respuesta a Nota AGN 316/23, preguntas 3, 4 y 5).

⁵³ No obstante, no aclaró a qué normativa refieren.

⁵⁴ Realizada el 4 de septiembre de 2024.

⁵⁵ Decreto N° 41/1999. Este código detalla los principios que deben regir la conducta de todos los funcionarios públicos en favor del bien común Cabe mencionar que los principios generales y particulares de este código, podrían asimilarse a los valores organizacionales. Uno de los principios que forman parte de este componente, es el principio de integridad y valores éticos, el cual establece que “la organización debe regirse por valores de ética e integridad, los cuales deben constar en los Valores Organizacionales, Códigos de Conducta, Políticas y Procedimientos, así como en planes y otros documentos internos, y deben reflejarse en las decisiones, acciones y comportamiento en todos los niveles de la organización”.



Auditoría General de la Nación

Por otro lado, el auditado no posee organigramas completos y actualizados para cada año. Se destaca la dispersión de la información de la estructura administrativa, en particular para los años 2016 y 2017.

No existe en las normas que aprueban la estructura organizativa de los Ministerios las divisiones operativas (Front, Middle y back office).

Criterio:

Principios consolidados sobre otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos (UNCTAD).

Principio 10: "Los gobiernos tienen la responsabilidad de establecer e implementar marcos legales comprensivos que claramente definan autoridades, procedimientos, responsabilidades y obligaciones de rendición de cuentas".

Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional – SIGEN, aprobadas por Res. SIGEN 172/14.

Principio 3: Estructura, autoridad y responsabilidad.

3.3 "Cada empleado debe conocer cabalmente sus deberes y responsabilidades, relacionando sus tareas con los objetivos de la organización, de modo de poder rendir cuenta por los mismos".

3.4 "La definición de la estructura organizativa y la asignación de autoridad y responsabilidad, debe respetar el criterio de separación de funciones, buscando evitar la concentración de responsabilidades en aquellos puestos que sean incompatibles o generen conflictos de intereses".

Hallazgo:

Los marcos legales que regulan la estructura organizativa permiten definir las funciones y responsabilidades de cada área. Sin embargo, la ausencia de organigramas completos y actualizados para cada año obliga a reconstruir esta información manualmente a partir de la normativa proporcionada por el auditado. De su análisis se destaca, la dispersión de la



Auditoría General de la Nación

información de la estructura administrativa, en particular para los años 2016 y 2017 (en este último año se dio la separación del Ministerio). Además, los cambios sucesivos durante el período auditado dificultan la claridad y precisión de la estructura.

De la información recabada se destaca que, para el año 2016, el Decreto 741/2015 en su anexo indica la estructura con sus funciones hasta el nivel de dirección y unidad, sin detallar los niveles inferiores. Para el año 2017, el Decreto 32/2017, sólo abarca las funciones hasta el nivel de Subsecretaría y se debe recurrir a la DA 962/2017 para conocer las funciones de la ONCP. En efecto, para poder conocer las responsabilidades de un área en particular es necesario recurrir a la normativa complementaria o relacionada dentro de la página Infoleg.

Respecto al año 2018, la DA N° 309/2018 establece la estructura del Ministerio de Hacienda (cuando los Ministerios de Economía y Finanzas se unieron nuevamente). En sus anexos se desarrollan las distintas homologaciones, incorporaciones y derogaciones de las áreas (fundamentalmente de las direcciones y coordinaciones pertenecientes a la ONCP). Esta decisión detalla las funciones y la composición de las áreas de cada nivel operativo.⁵⁶

Por otra parte, el auditado informó que no existe en las normas que aprueban la estructura organizativa de los Ministerios las divisiones operativas (*Front, Middle y back office*).

Acerca de los deberes y responsabilidades, el auditado aclaró⁵⁷ que cada vez que ingresa un agente se le informa y se le explican las tareas que debe realizar. Del mismo modo, se le da a conocer las normas de confidencialidad y de manejo de información, a las cuales debe adherir cuando se firman los contratos Ley Marco.

En relación con la separación de funciones, la SIGEN⁵⁸ dispone que la estructura organizativa y la asignación de autoridad y responsabilidad debe respetar dicho criterio para así evitar la concentración de responsabilidades en aquellos puestos que sean incompatibles o generen conflictos de intereses. Al respecto, en la reunión realizada con el auditado éste manifestó que

⁵⁶ No se consultó para el año 2019 en virtud de que el periodo auditado se extendió hasta ese año tiempo después.

⁵⁷ Reunión con el auditado el 4 de septiembre de 2024.

⁵⁸ SIGEN – Normas Generales de Control Interno, pág. 17.



Auditoría General de la Nación

en cada área/dirección se manifiesta baja dotación de personal⁵⁹ por lo cual la persona que realiza la tarea es también quien la controla. En efecto, los controles solo son realizados entre los directores ya que no existe una verticalidad que permita otro control. Los directores no solo deben realizar sus tareas, sino que también deben efectuar aquellas tareas que corresponderían a su equipo de trabajo. Esto podría afectar los tiempos en las tareas, debido a la limitada disponibilidad de recursos.

Respecto a la baja dotación de personal, también se mencionó que esto puede deberse a la falta de incentivos hacia el personal, ya que se ofrecen bajos salarios y presencialidad full time. La falta de personal conlleva a la concentración de responsabilidades en detrimento de la separación de funciones, lo que afecta la efectividad respecto al logro de los objetivos organizacionales.

Por otro lado, al consultar el Mapa del Estado publicado en la página, sólo se encuentra la estructura administrativa vigente a la fecha de la consulta, sin brindar acceso a la de años anteriores y, dentro de la información suministrada por el auditado, tampoco se presentaron los organigramas completos de cada año. En el Anexo 4 se puede visualizar el organigrama publicado por el Mapa del Estado del Ministerio de Economía hasta el nivel de coordinaciones dentro de la SSF.

Se **recomienda** que se incorpore personal a la organización para que el organismo pueda efectuar sus labores, evitando la concentración de tareas y realizar los controles cruzados⁶⁰. Asimismo, se **recomienda** que se establezcan e implementen marcos legales completos que definan claramente las autoridades, los procedimientos, sus responsabilidades y las obligaciones de rendición de cuentas. Del mismo modo, se **recomienda** publicar organigramas para cada año y en base a la normativa correspondiente.

iii. Personal competente y capacitaciones necesarias para las funciones en las áreas

⁵⁹ El auditado manifestó que puede ser debido a los bajos incentivos hacia el personal, ya que se ofrecen sueldos bajos con presencialidad full time.

⁶⁰ Esta situación también ha sido observada en el informe UAI N° 39/19.



Auditoría General de la Nación

El mecanismo de selección de personal está a cargo del área de recursos humanos y, generalmente, las búsquedas son internas. No hay capacitaciones específicas para las tareas que se realizan en la ONCP y la capacitación del personal que ingresa es brindada por los directores de cada área. Asimismo, no hay mecanismos establecidos para motivar al personal. Este factor puede generar mayor rotación de empleados.

Los concursos están destinados al personal que presta servicios en el ministerio, ya sea de planta permanente o bajo la contratación de Ley Marco, aunque el último concurso que se realizó fue en el año 2015 y se ratificó en 2017.

Las evaluaciones de desempeño fueron solo realizadas para los agentes de planta permanente y son anuales e iguales para toda la Administración Pública.

Criterio:

Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional – SIGEN, aprobadas por Res. 172/14 SIGEN.

Principio 2: Responsabilidades de supervisión.⁶¹

Principio 4: Competencias del personal.⁶²

Principio 5: Responsabilidad y rendición de cuentas.⁶³

⁶¹ Principio 2.1: "La selección y designación de funcionarios debe realizarse mediante mecanismos transparentes que ponderen las competencias de cada puesto de trabajo".

⁶² Principio 4.1: "La organización debe disponer de políticas y procedimientos apropiados para la gestión del capital humano, los cuales deben contemplar la incorporación de personal, el desarrollo de carrera, la evaluación y los mecanismos de motivación para retener personal competente. En todas esas fases del proceso de gestión de capital humano, deben tenerse en consideración los objetivos de la organización".

Principio 4.3: "La organización debe definir las competencias requeridas por el personal en los distintos niveles, para el logro de los objetivos de la organización".

Principio 4.5: "El proceso de gestión del capital humano debe, asimismo, contemplar mecanismos de evaluación del desempeño del personal, ponderando el cumplimiento de los objetivos y adhesión a los valores y códigos de conducta".

⁶³ Principio 5.5: "Los indicadores definidos para la medición del desempeño, deben revisarse periódicamente y mantenerse actualizados en función de los objetivos planteados, los riesgos que puedan afectarlos y otros cambios que puedan producirse en la organización o en el entorno".



Auditoría General de la Nación

Herramienta de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda (DeMPA, por sus siglas en inglés) del BM:

DPI-13: Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones.

Dimensión 2: Capacidad del personal y gestión de los recursos humanos.⁶⁴

Hallazgo:

En la entrevista realizada con el auditado⁶⁵ se mencionó que el mecanismo de selección de personal está a cargo del área de recursos humanos, quien se encarga de enviar un comunicado a todo el personal a través de la plataforma intranet. Usualmente las búsquedas de personal, para ocupar los puestos vacantes, son búsquedas internas (aunque hubo algunas externas). Por otro lado, para solicitar la incorporación de personal, las autoridades deben llenar formularios y solicitudes, que demandan mucho tiempo y es una tarea que recae sobre los directores de las áreas, lo que los obliga a relegar sus propias actividades.

Ante la consulta al auditado sobre las competencias requeridas contestó que... *“tanto en el período 2016-2018, como en los anteriores y posteriores a las fechas mencionadas, las funciones de las direcciones y coordinaciones, surgen de las misiones y funciones que se describen para cada función en el decreto que determina la estructura de este Ministerio y las aperturas inferiores...⁶⁶”*.

Para ingresar a la ONCP o a sus áreas dependientes, es deseable que los postulantes sean estudiantes universitarios o graduados en ciencias económicas, aunque no es un requisito

⁶⁴ Con esta dimensión se procura garantizar que se contrate una cantidad suficiente de personal de GD, que esté adecuadamente capacitado y que se hayan preparado las descripciones de cada puesto. Para las calificaciones más altas, existen códigos de conducta y directrices sobre conflicto de intereses, así como planes de formación y desarrollo individual y evaluaciones de desempeño anuales para el personal clave de GD.

La estructura y las políticas de gestión de la organización deben apoyar las buenas prácticas de gestión de los recursos humanos, con personal suficiente y debidamente capacitado, y descripciones de trabajo formales que reflejen las tareas actuales.

⁶⁵ Realizada el 4 de septiembre de 2024.

⁶⁶ Nota AGN 315/23 a la ONCP



Auditoría General de la Nación

excluyente. Asimismo, no se requiere experiencia previa y la Ley Marco no establece evaluaciones específicas para el ingreso. Por el contrario, en la entrevista realizada⁶⁷ se destacó que los requisitos para puestos ejecutivos están debidamente establecidos en el SINEP⁶⁸.

A su vez, en la entrevista se resaltó la ausencia de capacitaciones específicas relacionadas con las tareas que se realizan en la ONCP, así como el hecho de que la capacitación del personal que ingresa es brindada por los directores de cada área. No obstante, se mencionó que existen capacitaciones básicas y generales brindadas por el INAP destinadas a todo el Ministerio de Economía, por ejemplo: computación, Word, Excel y de habilidades blandas (trabajo en equipo, liderazgo, comunicación, etc.).

Asimismo, se informó que no hay mecanismos establecidos para motivar al personal. Este factor puede generar mayor rotación de empleados, quienes eligen la opción de trabajar en el sector privado, ya que la oferta laboral es más atrayente en razón de mejores salarios y condiciones de presencialidad más flexibles.

Los concursos están destinados al personal que presta servicios en el ministerio, ya sea de planta permanente o bajo la contratación de Ley Marco y otras veces pueden incluir personas que no están trabajando en la institución. El último concurso que se realizó fue en el año 2015 y se ratificó en 2017. En este sentido, la ausencia de capacitaciones específicas, de concursos y de salarios más competitivos dificulta la permanencia del personal en el organismo.

Por otra parte, las evaluaciones de desempeño realizadas fueron solo para los agentes de planta permanente.⁶⁹ Por el contrario, al resto del personal, contratado por decreto o bajo Ley Marco, no se le realiza evaluaciones de desempeño.

⁶⁷ Entrevista con el auditado el día 4 de septiembre de 2024.

⁶⁸ Sistema Nacional de Empleo Público, el cual es público y está homologado desde 2008.

⁶⁹ Cargos simples (dependiendo de la letra dentro del escalafón) y cargos críticos (ejecutivos como Directores).



Auditoría General de la Nación

Estas evaluaciones son anuales e iguales para toda la Administración Pública (no hay una específica para la ONCP, ni para sus áreas dependientes) y son llevadas a cabo por el área de Recursos Humanos.⁷⁰

Las calificaciones de las evaluaciones son destacado⁷¹, bueno o desfavorable. Sin embargo, no suele suceder que un agente tenga como nota un desfavorable.⁷²

Se *recomienda* que se realice un análisis de la dotación de personal respecto a las funciones y tareas que deben desempeñar en cada área, con el fin de cumplir los objetivos organizacionales.

b) Componente de Evaluación de Riesgos en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office

No hay una estrategia de deuda tal como lo establecen los estándares internacionales y, al no haber un procedimiento formal establecido, no se encuentra definido quién debería ser el responsable de su elaboración. En ese sentido, la ONCP la asimila al Presupuesto Nacional y no define objetivos para la gestión de la deuda a mediano plazo de acuerdo con los estándares internacionales (3-5 años), por lo que no define metas o responsables de elaborarlas ni parámetros de medición.

No se cuenta con un procedimiento específico que permita identificar, analizar y administrar los riesgos asociados a las operaciones de colocación y gestión de títulos públicos. Si bien se realizan ciertos análisis y evaluaciones, los mismos no se encuentran sistematizados y no definen los tipos de evaluaciones a realizar ni las áreas responsables de realizarlos, así como tampoco se establece un circuito que detalle las intervenciones con sus respectivos responsables y plazos.

⁷⁰ Se le solicitó documentación de respaldo, pero el auditado no cuenta con la misma ya que no la tienen en su poder.

⁷¹ Con cupos y es requisito para promocionar de categoría

⁷² Entrevista con el auditado el día 4 de Septiembre de 2024.



Auditoría General de la Nación

No se realiza un análisis del riesgo jurídico ya que el organismo no cuenta con una dotación de abogados externos que puedan realizar este tipo de análisis.

En el marco de los procesos de emisión de deuda externa se elaboraron análisis financieros que incluyen la evaluación de los términos y condiciones de cada emisión en particular, aunque estos informes no contemplan ningún análisis sobre el impacto de las emisiones propuestas sobre el perfil de deuda o sobre la evolución y sostenibilidad de la deuda pública. Tampoco hay una evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos en el período. En el mercado internacional se evaluó cuáles eran las más convenientes según las condiciones de mercado, mientras que en el mercado doméstico solo se renovaron los vencimientos de deuda en virtud de lo que se podía tomar del mercado y de los fondos que necesitaba el Tesoro.

Criterio:

Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional – SIGEN, aprobadas por Res. 172/14 SIGEN.

Principio 7: Identificación y análisis de los riesgos: "La organización debe identificar, analizar y administrar los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos en todos los niveles organizacionales".

Principio 9: "La organización debe identificar y evaluar los cambios que pudieran afectar significativamente el sistema de control interno".

Sound Practice in Government Debt Management” (Graeme Wheeler, 2004, World Bank).

La Middle Office o un equipo de gestión de riesgos normalmente es responsable de establecer una estrategia o marco de gestión de costos y riesgos para la cartera de deuda del gobierno.⁷³

⁷³ Sound Practice in Government Debt Management, Banco Mundial, pág. 86.



Auditoría General de la Nación

El procedimiento de la gestión de riesgos se encuentra comprendido en los pasos que se indican en la nota al pie⁷⁴.

Herramienta de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda (DeMPA, por sus siglas en inglés) del BM:

DPI 3 - Estrategia de gestión de la deuda,

Dimensión 1: la calidad del documento de estrategia de Gestión de la Deuda.⁷⁵

DPI 9 - Endeudamiento externo,

Dimensión 1: evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos o rentables (prestamista o fuente de fondos, moneda, tasa de interés y vencimiento) y un plan de endeudamiento.

Hallazgo:

La ONCP no cuenta con un procedimiento específico que permita identificar, analizar y administrar los riesgos asociados a las operaciones de colocación y gestión de títulos públicos. Si bien realizan ciertos análisis y evaluaciones, los mismos no se encuentran sistematizados y no definen los tipos de evaluaciones a realizar ni las áreas responsables de realizarlos, así como tampoco se establece un circuito que detalle las intervenciones con sus respectivos responsables y plazos.

⁷⁴ Sound Practice in Government Debt Management, Banco Mundial, pág. 108.

1. Identificación del riesgo.
2. Análisis de riesgo.
3. Identificar una estrategia preferida.
4. Implementación de una estrategia de endeudamiento.
5. Reporte de desempeño y revisión de la estrategia.

⁷⁵ "El diseño de la estrategia de GD debe estar separado del análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD), aunque la información que se utiliza en ambos casos es complementaria y resulta esencial para los encargados de administrar la deuda (...) Por otro lado, la estrategia de GD es el plan que el Gobierno busca aplicar en el mediano plazo para lograr una determinada composición en su cartera de deuda, en la que se reflejan sus preferencias respecto de los equilibrios entre costos y riesgos. La estrategia permite plasmar en la realidad los objetivos de GD y poner especial énfasis en la gestión de la exposición al riesgo implícita en la cartera de deuda, específicamente, las posibles variaciones del costo del servicio de la deuda y su efecto en el presupuesto".



Auditoría General de la Nación

Al ser consultado⁷⁶ sobre el análisis de riesgos del endeudamiento en títulos públicos, la evaluación de las distintas alternativas de financiamiento disponibles en el mercado y los indicadores de riesgos considerados para evaluar dichas alternativas previo a las decisiones de endeudamiento, el auditado respondió, que existen limitaciones en la disponibilidad de recursos de toda índole. Asimismo, se volvió a hacer hincapié en como la falta de personal repercute en su labor cotidiana ocasionando atrasos.⁷⁷

En la nota enviada en el año 2017 el auditado⁷⁸ afirmó que, a través de la entonces vigente UARF, se efectuaban análisis de sensibilidad de los servicios de la deuda a variaciones de tasa, tipo de cambio y CER, se analizaba el perfil de vencimientos y se generaban recomendaciones en cuanto a la estructuración de la nueva deuda con el fin de suavizar los servicios futuros y minimizar el riesgo de refinanciamiento. No obstante, ante la consulta realizada en el año 2021 sobre si se evaluó la capacidad de pago de la República Argentina para hacer frente a los pagos de los bonos para el periodo 2016-2018 el auditado respondió que “(...) *ejercicios de este calibre exceden las tareas desarrolladas por cualquiera de las coordinaciones de la ONCP*”⁷⁹. Esta respuesta no coincide con la nota recibida en el año 2017 respecto al análisis de vencimientos para suavizar los servicios futuros y minimizar el riesgo de refinanciamiento, lo que impacta en la solvencia y la liquidez.

Respecto a la consulta sobre la realización de un análisis del riesgo jurídico, el auditado comentó que ... “*los riesgos jurídicos estaban dados por los juicios que tenemos*”⁸⁰ ... pero como necesitaban financiamiento en dólares tenían que ir al mercado que los tenía, que era Estados Unidos. Del mismo modo, la ONCP no cuenta con una dotación de abogados externos

⁷⁶ Informe AGN 536/19 - “Emisiones de deuda externa. Estructura jurídica de deuda con tenedores privados – Auditoría especializada de deuda pública”

⁷⁷ Entrevista realizada el 4 de Septiembre de 2024.

⁷⁸ NO-2023-69971344-APN-SF#MEC, en respuesta a Nota AGN 316/23, pregunta 17. En dicha respuesta, la ONCP responde señalando los puntos 3.d.1, 2,3 y 4 de la Nota NO-2017-14385931-APN-SECF#MF, la cual dio respuesta a las Notas AGN 523/17 y 575/17, en el marco de la Act. AGN493/16 (Estrategia).

⁷⁹ NO-2021-50320448-APN-DPEIF#MEC, en respuesta a Nota AGN 458/21 A-05.

El informe 39/19 de la UAI ratifica la escasez de personal de la ONCP teniendo en consideración sus funciones y acciones asignadas normativamente; casi el 60% de los agentes cumplen funciones en la DADP.

⁸⁰ Minuta entrevista con la ONCP del día 4/9/2024.



Auditoría General de la Nación

que puedan realizar este tipo de análisis⁸¹. Sin embargo, tienen una instancia de control que consiste en tener en cuenta ... “*lo que dicen*”... los abogados externos y la PTN para evitar los embargos.

En el marco de los procesos de emisión de deuda externa⁸² se elaboran análisis financieros que incluyen la evaluación de los términos y condiciones de cada emisión en particular⁸³, no así en el caso de las emisiones locales. Sin embargo, estos informes no contemplan ningún análisis sobre el impacto de las emisiones propuestas sobre el perfil de deuda o sobre la evolución y sostenibilidad de la deuda pública.

La ONCP considera los indicadores publicados por el ME como un análisis de sostenibilidad, pero el análisis realizado por el Ministerio se asimila con lo que las buenas prácticas denominan análisis de vulnerabilidad de la deuda y no con un análisis de sostenibilidad.⁸⁴

No obstante, la ONCP indicó en 2023 que el área se centró en la elaboración de los análisis de sostenibilidad de la deuda, los cuales “*ya fueron enviados a esta auditoría*”, aunque sin especificar fechas ni documentos enviados.⁸⁵ Asimismo, en la nota de referencia, el auditado se refiere a los archivos enviados en la nota de referencia como “*ejercicios de sostenibilidad*”⁸⁶,

⁸¹ Ver Cuadro N° 5 de este informe el cual establece la función específica de la Dirección de Operaciones de Crédito Público dependiente de la ONCP: “*Tramitar el otorgamiento e instrumentación de avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional, e instrumentar las operaciones de crédito público destinadas al financiamiento del Tesoro Nacional contemplando los aspectos legales y reglamentarios del mercado en que se realicen*”.

⁸² Relevamiento exploratorio del conjunto de expedientes provistos en NO-2022-123121604-APN-ONCP#MEC, en respuesta a Nota AGN 655/22.

⁸³ Estas evaluaciones, en particular sobre plazos, tasas y comisiones, son los que constan en el informe de Análisis de propuestas y de pricing de los bancos colocadores. En estos análisis la ONCP calcula los rendimientos para los plazos estipulados en las propuestas ofrecidas por las entidades que realizan las propuestas de emisión, indican las comisiones ofrecidas por las entidades que efectuaron las propuestas e informan las comisiones de los bancos colocadores.

⁸⁴ Los indicadores de sostenibilidad son dinámicos, contemplan escenarios adversos y recurren a ejercicios de prospectiva para evaluar, bajo ciertas circunstancias esperadas, la capacidad del gobierno de enfrentar contingencias futuras y medir si es posible que mantenga la misma posición fiscal o se requieran ajustes para mantener cualquier indicador de vulnerabilidad bajo control. El desarrollo de indicadores de sostenibilidad se ha apoyado tradicionalmente en modelos que consideran explícitamente las vinculaciones entre flujos y stocks fiscales. La relación intertemporal entre los balances fiscales, la deuda pública y el pago de intereses. INTOSAI, GUID 5250, p. 36.

⁸⁵ NO-2023-53630672-APN-ONCP#MEC, en respuesta a Nota AGN 315/23, preguntas 22, 23 y 24.

⁸⁶ En NO-2021-66366883-APN-ONCP#MEC (en respuesta a Nota AGN 591/21, pregunta 1.d).



Auditoría General de la Nación

aunque en respuesta a otros requerimientos de información la ONCP los proveyó como evidencia de otros tipos de análisis. A saber: como análisis de riesgos de la cartera de deuda, como análisis de sensibilidad que contemplen el riesgo cambiario de las emisiones de deuda y como análisis de evaluación de la sustentabilidad de la deuda.

Los análisis enviados se asemejan a una proyección de necesidades y fuentes de financiamiento y la evaluación del impacto de las alternativas consideradas en determinados indicadores.⁸⁷ Además, los documentos presentados no definen las variables utilizadas ni las fuentes de la información, por lo que esta información debió solicitarse en otra nota.⁸⁸ Tampoco referencian una bibliografía o metodología que sustente los ejercicios de simulación. Sin embargo, pueden ser considerados como un insumo para la elaboración de un análisis de sostenibilidad de la deuda.

En relación al área a cargo de la evaluación de riesgos, la ONCP no especificó un área en particular que llevara adelante las evaluaciones⁸⁹ y, posteriormente, referenció una respuesta dada en 2017⁹⁰, donde se señalaba a la UARF como la responsable de los análisis de riesgos de la cartera de pasivos, a partir de las funciones asignadas por la normativa a ese momento (Decreto N° 741/2015 y Res. MEyP N° 209/2005)⁹¹. Dicha Unidad deja de estar vigente a partir

⁸⁷ Deuda total/ PIB; Deuda sector privado/ Deuda total; Deuda Organismos/ Deuda total; Deuda sector público/ Deuda total; Deuda sector privado/ PIB; Deuda Organismos/ PIB; Deuda sector público/ PIB; Deuda sector privado + Organismos/ PIB; Deuda externa/ PIB

⁸⁸ NO-2021-66366883-APN-ONCP#MEC, en respuesta a Nota AGN 591/21, pregunta 1.e. Indican que se utilizó la Deuda Bruta de la Administración Central expresada en dólares, frecuencia anual. El tipo de cambio consta en los ejercicios enviados. La serie, en términos del PIB se encuentra en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/deuda_publica_31-03-2021.xlsx.

⁸⁹ NO-2023-53630672-APN-ONCP#MEC, en respuesta a Nota AGN 315/23, pregunta 22.

⁹⁰ NO-2023-69971344-APN-SF#MEC, en respuesta a Nota AGN 316/23, preguntas 17, 18 y 20. En dicha respuesta, la ONCP responde señalando la Nota NO-2017-14385931-APN-SECF#MF, la cual dio respuesta a las Notas AGN 523/17 y 575/17, en el marco de la Act. AGN 493/16 (Estrategia).

⁹¹ Efectuar relevamientos de la exposición en tipos de interés y moneda, a la que se encuentran sujetos los pasivos del Gobierno Nacional, desarrollar indicadores de medición de riesgo de dicha cartera de pasivos, diseñar estrategias de manejo de pasivos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad de los servicios de la deuda pública frente a fluctuaciones en tipos de cambio y de tasas de interés y a reducir el costo del endeudamiento público, compilar la información relevante proveniente de otras instituciones oficiales destinadas a un análisis completo de la administración de riesgos y proponer estrategias y operaciones de administración de pasivos.



Auditoría General de la Nación

del 14 de marzo de 2018 cuando la DA 309/18 crea la Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera (CARyPF) con funciones similares.

Por otro lado, se detecta que no hay una estrategia de deuda tal como lo establecen los estándares internacionales y al no haber un procedimiento formal establecido, tampoco queda definido quién debería ser el responsable de elaborarla.⁹²

Respecto a la elaboración de una estrategia de deuda, el auditado informó⁹³ que ...“no se realizan estrategias de endeudamiento porque lo que prima es la urgencia de financiamiento”... Esto en razón de que las necesidades de financiamiento son prioritarias y las opciones que tiene el país tienen que ser aprovechadas cuando surgen porque se corre el riesgo de que dejen de estar vigentes en el corto plazo. En ese sentido, la ONCP la asimila al Presupuesto Nacional y no define objetivos para la gestión de la deuda a mediano plazo de acuerdo con los estándares internacionales (3-5 años), por lo que no define metas o responsables de elaborarla ni parámetros de medición.

La falta de objetivos se debe, en parte, a que el marco normativo no establece un proceso con la función específica de elaborar una estrategia ni un cronograma de tareas tal como se establece para el presupuesto anual, cuestión que también fue verificada en un informe anterior de AGN⁹⁴.

En la reunión realizada con el auditado⁹⁵ se hizo hincapié en que la situación de la deuda en Argentina fue volátil e inestable durante todo el periodo, lo que obliga al Estado a endeudarse en donde puede y en función de sus necesidades. Es por ello que no se realizan estrategias de endeudamiento porque lo que prima es la urgencia de financiamiento. En efecto, las necesidades de endeudamiento son mayores que las opciones que tiene el país para obtener crédito. Se comentó que...“es una oportunidad y tenés que salir en ese momento, en esa semana, en esos 3 días, porque después se te da vuelta el mercado y te quedaste sin esa fuente de financiamiento

⁹² Res. AGN 94/2019 - Análisis del Desempeño del Programa 22 – Secretaría de Finanzas y Res. AGN 140/2019 - Impacto y Gestión de la emisión del título “Bono del Siglo”.

⁹³ Entrevista con la ONCP del día 4 de septiembre de 2024.

⁹⁴ Informe AGN aprobado mediante Res. AGN 94/19. Examen Especial. Análisis del desempeño del Programa 22 – Secretaría de Finanzas. Período auditado: 1/1/15 – 30/6/16.

⁹⁵ Realizada el 4 de septiembre de 2024,



Auditoría General de la Nación

y Argentina está a veces en esa situación”... Del mismo modo, se destacó que las emisiones internacionales que se realizaron entre 2016 y 2017 tenían la particularidad que era la primera vez que se “salía al mercado luego de una situación de default”..., por lo cual no había ningún procedimiento normado o parámetros establecidos.

Para 2019 el Ministerio publicó un documento que refiere a la Estrategia Financiera⁹⁶ para dicho año, el cual versa sobre el sistema de licitaciones de instrumentos en el mercado doméstico de capitales. Esta estrategia financiera no cumple con los parámetros que definen una estrategia de gestión de la deuda de mediano plazo de acuerdo con las buenas prácticas. Asimismo, en la nota de referencia⁹⁷ el auditado contesta que no posee un manual que contenga el circuito de formulación y aprobación de la estrategia de financiamiento. Del mismo modo, la SF indicó desconocer los lineamientos utilizados, las áreas involucradas, los procesos y mecanismos de monitoreo de riesgos aplicados para su elaboración y aclaró que ésta es establecida por las autoridades políticas.⁹⁸

De acuerdo con la SF, dicho documento fue evaluado mediante Decreto 596/2019⁹⁹ y la Evaluación ex post de Acceso Excepcional en virtud del Acuerdo de Derecho de Giro (SBA, por sus siglas en inglés) del año 2018 realizada por el FMI (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/12/22/pr21401-argentina>)¹⁰¹. No obstante, ambas referencias no reseñan específicamente a la estrategia financiera.

La elaboración de la Estrategia se discontinuó luego de 2019, a partir de la Ley 27.541 de Emergencia Pública (23/12/2019); la Ley 27.544, de Restauración de la Sostenibilidad le la

⁹⁶ https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estrategia_financiera_27122018.pdf

⁹⁷ Nota AGN 736/22 A-05 y NOTA AGN 121/23 -A-05 - Pedido de información Act. 373/22 AGN (Cuenta de Inversión 2020).

⁹⁸ Nota 96/22 (6/4/22) de la SF - Pedido de información Act. 72/21 AGN (Cuenta de Inversión 2019), preguntas 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6.

⁹⁹ DNU-2019-596-APN-PTE.

¹⁰⁰ Nota 96/22 (6/4/22) de la SF - Pedido de información Act. 72/21 AGN (Cuenta de Inversión 2019), preguntas 1.7.

¹⁰¹ Nota 96/22 (6/4/22) de la SF - Pedido de información Act. 72/21 AGN (Cuenta de Inversión 2019), preguntas 1.7.



Auditoría General de la Nación

Deuda Pública Emitida bajo Ley Extranjera (12/02/2020) y la Ley 27.612, de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública (03/03/2021)¹⁰².

No hay una evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos. En este sentido, en el mercado internacional se evaluó cuáles eran las más convenientes según las condiciones de mercado, mientras que en el mercado doméstico solo se renovaron los vencimientos de deuda en virtud de lo que se podía tomar del mercado y de los fondos que necesitaba el Tesoro.

La ONCP no posee objetivos organizacionales propios¹⁰³, sino que su accionar está sujeto a las misiones y funciones que establece su propia normativa. No obstante, la SF sí posee objetivos propios que también demarcan sus acciones.

Se **recomienda** formalizar un procedimiento de elaboración de una estrategia de deuda de mediano plazo, como lo establecen los estándares internacionales que incluya la determinación de objetivos medibles para la gestión de la deuda. Asimismo, considerar un análisis de riesgos derivados del endeudamiento de títulos públicos.

A su vez, se **recomienda** designar el área competente para su diseño e implementación.

¹⁰² Nota 96/22 (6/4/22) de la SF - Pedido de información Act. 72/21 AGN (Cuenta de Inversión 2019), preguntas 1.8.

¹⁰³ Entrevista con el auditado realizada el día 4 de septiembre de 2024.



Auditoría General de la Nación

c) Componente de Actividades de Control en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office

Se detectó la ausencia de un manual de procedimientos para las funciones de Middle y Front office que contenga las tareas a realizar en la gestión del endeudamiento. La ausencia de un procedimiento escrito/formal y aprobado que abarque las funciones de Middle y Front office podría derivar en que la gestión del endeudamiento no logre los resultados pretendidos.

No hay normativa específica para emisión y colocación de títulos en el mercado internacional. El auditado manifestó que se siguen las prácticas internacionales establecidas por el Banco Mundial para una parte del proceso de colocación. No obstante, de la Actuación AGN 536/2019 se detectó que no se siguió ese criterio para todas las emisiones internacionales realizadas en el periodo auditado (2016-2019).

Criterio:

Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional – SIGEN, aprobadas por Res. 172/14 SIGEN.

Principio 10: "La organización debe definir e implementar controles que contribuyan a reducir, hasta niveles aceptables, los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos".

Principio 12: Políticas y Procedimientos¹⁰⁴.

Herramienta de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda (DeMPA, por sus siglas en inglés) del BM:

¹⁰⁴ Principio 12.1: "Se deben establecer políticas y procedimientos para el desarrollo de las actividades de gestión, integrando los controles en los procesos. Los procedimientos deben estar documentados, formalizados y comunicados".



Auditoría General de la Nación

DPI 9: Dimensión 2, calificación C: Se cuenta con procedimientos internos adecuados, accesibles y documentados para todo tipo de endeudamiento externo, incluso de mercados internacionales de capital (...).

DPI 8 - Dimensión 2: disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el endeudamiento en el mercado interno y las interacciones con los participantes del mercado.

Buenas prácticas del BM: "Domestic Syndications"

Hallazgo:

Si bien existe normativa para la colocación de instrumentos de deuda pública (IDP) en el mercado local, no hay normativa específica para emisión y colocación de títulos en el mercado internacional. En este aspecto el auditado afirmó que se siguen las prácticas internacionales establecidas por el BM¹⁰⁵ para una parte del proceso de colocación¹⁰⁶. No obstante, de la Actuación AGN 536/2019¹⁰⁷ se detectó que no se siguió ese criterio para todas las emisiones internacionales realizadas en el periodo auditado (2016-2019).

Por otro lado, se detectó la ausencia de un manual de procedimientos para las funciones de *Middle y Front office* que contenga las tareas a realizar en la gestión del endeudamiento. En efecto, no hay lineamientos formalmente establecidos que guíen el accionar de la ONCP (y sus áreas dependientes) dadas sus funciones asignadas en la normativa y el desempeño efectivo de las mismas. La ausencia de un procedimiento escrito/formal y aprobado que abarque las

¹⁰⁵ "Domestic Syndications", Background Note, World Bank Group, May 2015. Punto 3.2: "External Syndication Procedures"

¹⁰⁶ Para la designación del banco colocador se debe verificar que figure entre los primeros puestos del ranking en colocación de deuda según Bloomberg. Allí, se publican tablas de ranking a nivel mundial de los bancos internacionales según el volumen colocado, la cantidad de emisiones y las comisiones que se cobran. En general se seleccionaron entre los primeros 10 del ranking siguiendo el lineamiento escogido, pero en un caso se seleccionó un banco en la posición número 12 y en otro caso una entidad financiera que no figuraba en el ranking. Con esto se observa que se seleccionaron colocadores por fuera del criterio elegido.

¹⁰⁷ Emisiones de deuda externa. Estructura jurídica de deuda con tenedores privados – Auditoría especializada de deuda pública



Auditoría General de la Nación

funciones de *Middle* y *Front office* podría derivar en que la gestión del endeudamiento no logre los resultados pretendidos.

A partir del relevamiento realizado se detecta la ausencia de un procedimiento escrito y aprobado que contenga la intervención de las siguientes Direcciones y Coordinaciones dependientes de la ONCP en el proceso de endeudamiento de IDP.¹⁰⁸

- Dirección de Programación e Información Financiera (ex Dirección de Informaciones Financieras)
 - ✓ Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera (ex *Unidad de Análisis de Riesgos Financieros*)
 - ✓ Coordinación de Información Financiera (*incorporación*)
- Dirección de Análisis de Financiamiento (ex *Dirección de Financiación Externa*)
 - ✓ Coordinación de Evaluación de Financiamiento (*incorporación*)
 - ✓ Coordinación de Evaluación del Financiamiento del Mercado (ex *Unidad de Evaluación del Financiamiento*)
 - ✓ Coordinación de Seguimiento de Mercados Financieros (ex *Coordinación de Información sobre Mercados y Bases de Datos*)
- De la Dirección de Operaciones de Crédito Público no se formaliza la intervención de sus Coordinaciones:
 - ✓ Coordinación de Emisión de Deuda Interna
 - ✓ Coordinación de Emisión de Deuda Externa
 - ✓ Coordinación de Estudios del Mercado Financiero (ex *Coordinación de Estudios del Mercado Interno*)

Se **recomienda** la formalización de un procedimiento completo relacionado a la toma de deuda, tanto a nivel local como internacional, que contemple el proceso de decisión de endeudamiento, así como también, un análisis de los riesgos y la intervención de las áreas dependientes de la

¹⁰⁸ Las áreas son mencionadas de acuerdo con la DA 309/2018 e indica su denominación correspondiente a la normativa anterior (Decreto 741/2015; Decreto 32/2017).



Auditoría General de la Nación

ONCP que desempeñan funciones vinculadas al *Middle y Front Office* con el fin de garantizar la transparencia en las operaciones de endeudamiento de títulos públicos.

d) Componente de Información y Comunicación en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office

No se cuenta con un procedimiento que describa el mecanismo formal y sistematizado de comunicación e información interna que indique cómo y cuáles deben ser los canales de comunicación.

Se identificó una operación de toma de deuda sin la intervención de la ONCP, realizada bajo el Fondo Unificado de Cuentas Oficiales (FUCO). Esta situación pone de manifiesto un incumplimiento por parte de la ONCP en cuanto al ejercicio de sus funciones y misiones.

Criterio:

Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional – SIGEN, aprobadas por Res. SIGEN 172/14.

Principio 15: Comunicaciones externas.¹⁰⁹

Principio 14: Comunicaciones internas.¹¹⁰

¹⁰⁹ Principio 15.1: "Deben establecerse mecanismos para realizar oportuna y adecuadamente las comunicaciones desde y hacia afuera de la organización".

Se define como "*oportuna*" a la información que debe estar disponible en los momentos que sea requerida. Se define como "*adecuado*" a la forma de comunicación **válida**, en el sentido de que la información debe ser obtenida de fuentes autorizadas de acuerdo con procedimientos preestablecidos y debe reflejar con precisión los hechos".

¹¹⁰ Principio 14.3: "Los canales o métodos para realizar las comunicaciones dentro de la organización deben resultar efectivos para transmitir la información que corresponda en cada caso (contemplando tableros de comando, mensajes de correo electrónico, notas o memorandos, reuniones, evaluaciones de desempeño, procedimientos, comunicados de prensa, publicaciones en el sitio web o intranet, etc.)".



Auditoría General de la Nación

Hallazgo:

De lo observado se destaca que el auditado no cuenta con un procedimiento que describa el mecanismo formal y sistematizado de comunicación e información interna que indique cómo y cuáles deben ser los canales de comunicación. En este sentido, no se cuenta con un mecanismo de comunicación entre las áreas que sea adecuado.¹¹¹

Respecto al procedimiento para la colocación de instrumentos de deuda pública para la emisión de deuda local, la UAI observó la falta de un manual de procedimientos o instructivos internos en el ámbito de la ONCP que “*asignen responsabilidades y describan en forma secuencial e integral cada una de las operatorias llevadas a cabo*”.¹¹²

No obstante, los canales utilizados por la ONCP son el correo electrónico y el Whatsapp. En efecto, las indicaciones del SH respecto de las colocaciones/emisiones son transmitidas a través de Whatsapp ya que de esta manera se puede ... “*cumplir con los plazos*”... Luego se imprime la captura de pantalla como respaldo y es considerada un medio de comunicación oficial.

¹¹¹ La comunicación no es válida ya que la información no es obtenida de fuentes autorizadas de acuerdo con los procedimientos preestablecidos, por lo cual no cumple con la definición de “adecuado” que establece la buena práctica seleccionada.

¹¹² El Informe UAI 39/19 en la observación 1 (pág. 28):

Ausencia de rutinas escritas o manuales de procedimientos en la Oficina Nacional de Crédito Público.

Independientemente de la norma que establece el “Procedimiento para la Colocación de Instrumentos de Deuda Pública” para la emisión de deuda local y a excepción de la Dirección de Administración de la Deuda, la Oficina Nacional de Crédito Público no cuenta con un manual de procedimientos aprobado con las formalidades de rigor, ni instructivos internos que asignen responsabilidades y describan en forma secuencial e integral cada una de las operatorias llevadas a cabo en el ámbito del mencionado órgano rector.

Los manuales de procedimiento permiten establecer un control de los circuitos operativos implementados, evitando que las tareas delegadas queden supeditadas a las valoraciones de los funcionarios actuantes, contribuyendo además a la optimización de los tiempos y recursos.

Recomendación: Arbitrar los medios necesarios a efectos de elaborar los instructivos internos que describan secuencialmente los circuitos operativos llevados a cabo en el ámbito de la ONCP, estableciendo responsabilidades e instancias de control interno. Ello sin perjuicio de proseguir con la elaboración de un manual de procedimientos integral que detalle las actividades asignadas a ese órgano rector.

Opinión del auditado: “Se había comenzado a trabajar en los manuales de procedimientos, pero debido a retiros voluntarios, jubilaciones y renuncia de personal, no se pudo continuar con la tarea, si bien se tiene como prioridad avanzar en ese sentido. No obstante, en atención al dictado del Decreto N° 50/2019, se entiende que habrá una readequación de las aperturas inferiores con sus competencias y tareas definidas, por lo tanto se tendrá que esperar la normativa que regule estas competencias para comenzar con la tarea”.



Auditoría General de la Nación

Por otro lado, en el año 2017, se identificó una operación de toma de deuda sin la intervención de la ONCP, realizada bajo el Fondo Unificado de Cuentas Oficiales (FUCO). Ante este hecho, la ONCP manifestó que el organismo no tiene la posibilidad de enterarse respecto de algunas operaciones de endeudamiento, a menos que el Secretario de Hacienda solicite su intervención. Esta situación pone de manifiesto un incumplimiento por parte de la ONCP en cuanto a lo que establece el art. 68¹¹³ de la LAF.

La falta de un mecanismo de comunicación e información formal y sistematizado entre las áreas que aseguren la generación y utilización de información de forma *oportuna* y *adecuada* impacta en la efectividad, dado que se podrían llegar a tomar decisiones de endeudamiento sin las intervenciones necesarias.

Se **recomienda** la formalización de los procesos de comunicación actualmente empleados (WhatsApp y correo electrónico), con el fin de establecer dichos canales como medios oficiales y necesarios para el intercambio de información. Esta formalización permitirá garantizar la previsibilidad en los mecanismos de comunicación dentro del organismo, promoviendo el cumplimiento de todas las intervenciones necesarias en los plazos establecidos.

e) **Componente de Supervisión en el ejercicio de sus funciones de Middle y Front office**

En tres años y medio solo se realizaron dos reuniones del Comité de Control Interno. En este sentido, no se cumplió la periodicidad establecida por el reglamento de funcionamiento del mismo, el cual indica que las reuniones ordinarias se deben realizar en forma semestral y con un intervalo no mayor de siete meses entre cada reunión. Esta situación impacta en el funcionamiento del sistema de control interno.

¹¹³ El artículo 68 de la LAF N° 24.156 establece que: "La Oficina Nacional de Crédito Público será el órgano rector del Sistema de Crédito Público, con la misión de asegurar una eficiente **programación, utilización y control** de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público".



Auditoría General de la Nación

Durante el año y medio que el Ministerio de Finanzas estuvo en funcionamiento, el cargo de auditor interno permaneció vacante.

Criterio:

Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional – SIGEN, aprobadas por Res. SIGEN 172/14.

Principio 2: Responsabilidades de Supervisión¹¹⁴

Principio 16: "La organización debe definir, desarrollar y ejecutar evaluaciones –de forma continua o específica- para determinar la suficiencia y adecuado funcionamiento de los componentes del control interno".

Principio 17: "La organización debe comunicar oportunamente las deficiencias de control interno detectadas, a fin de que los responsables puedan adoptar las acciones correctivas necesarias".

Hallazgo:

De la información recabada se observa que, durante el año y medio que el Ministerio de Finanzas estuvo en funcionamiento, el cargo de auditor interno estuvo vacante. Sin embargo, de la revisión de la información provista por la UAI del Ministerio de Hacienda se destaca que ésta también ejerció sus funciones para el Ministerio de Finanzas¹¹⁵.

En el periodo 2016-2018, el Comité de Control Interno del Ministerio de Hacienda se reunió en una sola ocasión el 6 de junio de 2018, tal como consta en la Acta Acuerdo¹¹⁶. Para el año 2019, se consultó a la Auditora Interna sobre si existieron reuniones del Comité de Control en el período 2019, quien respondió “*el Comité de Control Interno de esta cartera ministerial celebró*

¹¹⁴ Principio 2.4: "En cada organismo deberá constituirse un Comité de Control integrado, al menos, por un funcionario del máximo nivel y el auditor interno titular".

¹¹⁵ Ante la consulta por correo electrónico a la UAI sobre esta cuestión se obtiene por respuesta que ... "La UAI creada en el Ministerio de Finanzas nunca llegó a funcionar porque el ministerio se disolvió enseguida"...

¹¹⁶ CONVE-2018-27316662-APN-DGD#MHA.



Auditoría General de la Nación

sus reuniones ordinarias el 10 de julio de 2019 y el 03 de agosto del corriente año¹¹⁷". Es decir que en el último año se realizaron 2 reuniones, pero 1 de ellas quedó fuera del periodo auditado. En este sentido, en 3 años y medio solo se realizaron 2 reuniones del comité.

De acuerdo con lo establecido por el reglamento de funcionamiento del comité, las reuniones no cumplieron con la periodicidad establecida dentro del periodo 01/01/2016 – 31/07/2019, ya que se realizaron reuniones en solo 2 ocasiones (06/06/2018 y 10/07/2019), no cumpliendo con la periodicidad establecida: ...*“Las reuniones ordinarias se realizarán en forma semestral y con un intervalo no mayor de siete (7) meses entre cada reunión”¹¹⁸*...

Respecto a las actividades de monitoreo llevadas a cabo por la UAI en la ejecución de los procesos de colocación de títulos públicos,¹¹⁹ la misma presenció los actos de apertura de las ofertas según los distintos llamados a licitación efectuados¹²⁰.

Asimismo, sin perjuicio de los informes y/o notas relacionadas con los llamados a licitación, durante el período que nos ocupa fueron emitidos otros informes de auditoría en el ámbito de la Oficina Nacional de Crédito Público incluyéndose, además, un informe de auditoría emitido durante el ejercicio 2019 referido al Circuito de Emisión de la Deuda cuyo período auditado fueron los ejercicios 2017 y 2018.

Respecto a las deficiencias detectadas y las medidas llevadas a cabo para garantizar que su corrección, la UAI realizó el seguimiento de las observaciones que surgen en los informes de auditoría, verificando la implementación de acciones correctivas tendientes a subsanar las mismas y, en caso de corresponder, modificar su estado de situación en el SISAC¹²¹. Dicho

¹¹⁷ Nota AGN 601/21 A-05, Actuación AGN 382/19 - “Control Interno Oficina Nacional de Crédito Público Back Office – Dirección de Administración de la Deuda Pública – se consultó en el Anexo I punto 4.

¹¹⁸ Reglamento del Comité de Control Interno, pág. 5 del Anexo.

¹¹⁹ En el año 2016 hasta septiembre de 2017 se encontraba vigente la Resolución Conjunta de la Secretaría de Hacienda N° 31/2015 y de la Secretaría de Finanzas N° 10/2015 y luego, la Resolución MF 162-E/2017 para colocaciones locales.

¹²⁰ En relación a ello cabe aclarar que durante el ejercicio 2016 se emitieron informes vinculados con esa tarea y para los ejercicios 2017 y 2018 se emitieron notas al respecto.

¹²¹ Sistema de Seguimiento de Acciones Correctivas.



Auditoría General de la Nación

seguimiento se efectúa conforme el Plan Anual de Trabajo aprobado por la Sindicatura General de la Nación y en el marco de las auditorías programadas en el mismo.

Se *recomienda* que se cumpla con la periodicidad establecida en el reglamento de funcionamiento del Comité de Control Interno para reducir el riesgo existente en los procesos y las operaciones realizadas por el auditado, en virtud de posibles desvíos no detectados y/o evaluados ya que entre las acciones del comité se encuentra el promover la existencia, adecuación y efectividad del Sistema de Control Interno.

7. COMENTARIOS DEL AUDITADO

Mediante Nota N° 919/24 A-05, de fecha 26/12/2024, enviada al Señor Ministro de Economía, Lic. LUIS ANDRÉS CAPUTO, se remitió copia del Proyecto de Informe, a fin de que ese organismo realice los comentarios o aclaraciones pertinentes. Se recibió la respuesta, mediante Nota N° NO-2025-06644120-APN-ONCP#MEC de fecha 20/1/2025, cuyo análisis particular está contenido en Anexo 5.

Luego de un pormenorizado análisis de los comentarios recibidos se concluye que los mismos no son contradictorios con los hallazgos y recomendaciones presentadas con anterioridad.

8. CONCLUSIONES

Los hallazgos expuestos en esta auditoría presentan oportunidades de mejora en relación con la efectividad en el Sistema de Control Interno en el ámbito de la ONCP en sus funciones Middle y Front office

A continuación, se exponen las conclusiones para la dimensión de este informe:

Efectividad

No se establecieron objetivos de deuda pública y lineamientos a seguir en referencia al endeudamiento de títulos públicos que sean medibles en el marco de una estrategia de deuda a mediano plazo.



Auditoría General de la Nación

A su vez, no se cuenta con un procedimiento específico que permita identificar, analizar y administrar los riesgos asociados a las operaciones de colocación y gestión de títulos públicos, ni tampoco con un análisis del riesgo jurídico ya que el organismo no cuenta con una dotación de abogados externos que puedan realizar este tipo de análisis.

En el marco de los procesos de emisión de deuda externa no contemplan un análisis del impacto de las emisiones propuestas sobre el perfil de deuda o sobre la evolución y sostenibilidad de la deuda pública.

Asimismo, se detectó la ausencia de un manual de procedimientos para las funciones de Middle y Front office que contemple el proceso de decisión de endeudamiento, así como también, un análisis de los riesgos y la intervención de las áreas dependientes de la ONCP.

No se cumplió con la periodicidad establecida en el reglamento de funcionamiento del Comité de Control Interno para reducir el riesgo existente en los procesos y las operaciones realizadas por el auditado.

En suma, la falta de objetivos claros, manuales de procedimientos y análisis de riesgos exhaustivos e integrales comprometieron la efectividad en el control interno de la gestión del endeudamiento de títulos públicos.

Buenos Aires, febrero de 2025

Aldana Gisela Ruiz
Supervisora

Gabriel Luis Valladares
Jefe de equipo



Auditoría General de la Nación

ANEXO 1: Aspectos Principales de una Oficina de Gestión de la Deuda (OGD) – Funciones de *Middle* y *Front Office*

El Ministerio de Economía expresa el rol trascendente del Sistema de Crédito Público en la financiación de corto y largo plazo de la gestión pública y remarca objetivos relacionados a la gestión del crédito público¹²².

“La OGD es la entidad pública gubernamental cuya responsabilidad primordial es llevar a cabo la estrategia de GD mediante solicitudes de préstamos, instrumentos financieros derivados y otras transacciones relacionadas con la deuda. Adicionalmente, la OGD debe realizar análisis y proporcionar información a quienes toman las decisiones sobre las posibles estrategias de GD, así como las compensaciones de costos y riesgos asociadas con enfoques alternativos”¹²³.

A los efectos de aumentar la eficiencia, generar una adecuada separación de tareas y lograr un nivel básico de control interno, una Oficina de Gestión de la Deuda (OGD) normalmente se organiza en funciones separadas correspondientes a servicios de *Front*, *Middle* y *back office*, lo cual reduce los riesgos operativos y mejora de forma sustancial la probabilidad de que los datos sean siempre oportunos y correctos.

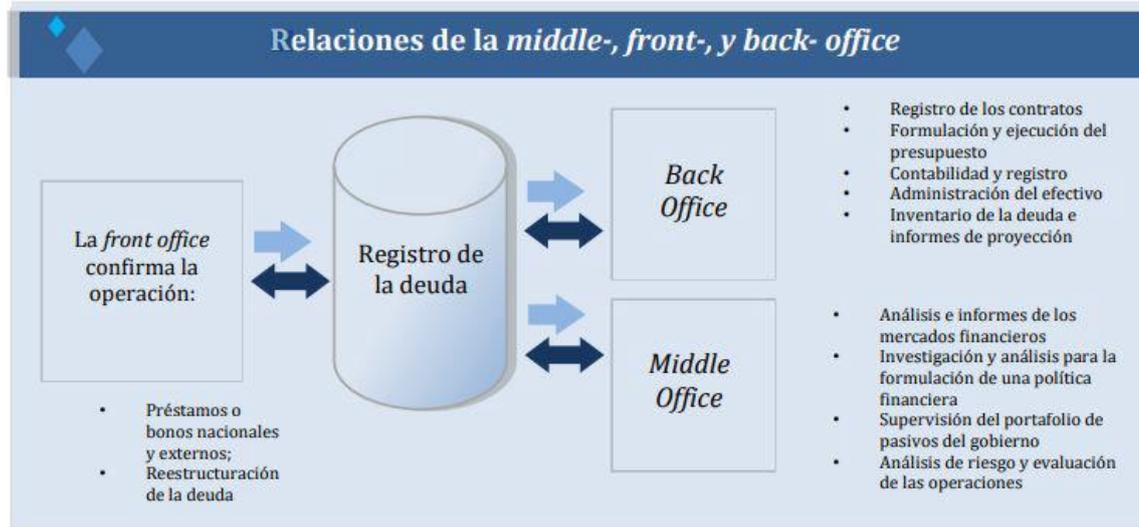
¹²² De acuerdo con el Ministerio de Economía, el objetivo, desde un comienzo, fue vincular conceptual, orgánica y operativamente este sistema con la globalidad de la programación y la gestión financiera pública y establecer su incidencia en el endeudamiento nacional y en el mercado de capitales. Como objetivos técnicos se logró ordenar la información sobre montos, tipos y operaciones de endeudamiento, ingresos de recursos y erogaciones por el pago de intereses, comisiones y amortizaciones a través del Sistema de Gestión de la Deuda Pública (SIGADE) desarrollado por la UNCTAD. También se definieron procedimientos y métodos para vincular el Sistema con el de Presupuesto y Tesorería en la etapa de programación y ejecución de la gestión de caja y con el de Contabilidad para el registro de todos los eventos contables vinculados a la contratación y administración de la deuda.” (<https://www.argentina.gob.ar/economia/administracionfinancieragubernamental/sistemacreditopublico>).

¹²³ IDI-INTOSAI, “Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública. Un manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, Versión 1, Agosto 2020, pág. 12.



Auditoría General de la Nación

Ilustración 8 Estructura de la OGD



Fuente: Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública. Un manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores (IDI, 2018).

En relación con el objeto de auditoría se desarrollan las funciones de *Middle* y *Front office*:

“La *Front office* es la responsable del financiamiento de las transacciones, las relaciones con los inversionistas, aseguradoras y bancos, mediante préstamos y emisiones de valores, entre los cuales se incluyen los créditos externos y las negociaciones de los títulos de deuda, así como subastas de la deuda nacional del gobierno, buscando siempre, durante este proceso, el costo de financiamiento más eficiente versus los factores de riesgo, y tomando en consideración las directrices establecidas por EBDM (Comité Directivo de Gestión de la Deuda)”¹²⁴. La *Front office* es la responsable de diseñar políticas, estándares y procedimientos de Bonos y Préstamos¹²⁵.

Entre sus actividades se incluyen¹²⁶:

¹²⁴ INTOSAI, “Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública. Un manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, pág. 14. Disponible en: <https://idi.no/es/elibrary/professional-sais/audit-lending-and-borrowing-frameworks/1040-audit-of-public-debt-management-version-1>.

¹²⁵ INTOSAI, GUID 5250 Directriz sobre auditoría de Deuda Pública, 2020, pág. 56.

¹²⁶ INTOSAI, “Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública. Un manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, pág. 41.



Auditoría General de la Nación

- ✓ *“comunicación y consulta periódicas con fuentes de financiamiento internas y externas;*
- ✓ *negociación de préstamos;*
- ✓ *emisión de títulos de deuda pública y contratos de deuda bancaria”.*

Por su lado, el auditado define las actividades de la *Front office* como aquellas relacionadas a la formalización de las operaciones de préstamos, títulos y avales¹²⁷.

En cuanto a la *Middle office*, *“es la que se encarga del análisis y asesoría en relación con la estrategia de gestión de la deuda lo que le permitirá a la alta gerencia seleccionar la estrategia más adecuada; igualmente, monitorea el desempeño de la Front office, definiendo los límites de las desviaciones resultantes con respecto a los benchmarks, así como la implementación de controles de riesgo. La Middle office proporciona, además, información y participa en la implementación de un análisis de sostenibilidad de modo regular; dentro de este contexto, realiza análisis de consistencia de las variables de la deuda con relación a las variables de la economía real. La Middle office fija las tasas preferenciales que se deben pagar por concepto de garantías o avales, así como los márgenes que se cobrarán por las operaciones de préstamos, y monitorea otros pasivos contingentes implícitos. En ciertos países, la administración del efectivo es responsabilidad de la OGD, y la Middle office asume esta función en coordinación con la Front office”*¹²⁸. La *Middle office* es la responsable de diseñar políticas, estándares y procedimientos de las estrategias y carteras de deuda pública, gestión de riesgos y otras responsabilidades que el gobierno mantiene¹²⁹.

Entre sus actividades se incluyen:

- ✓ *“realizar investigaciones y análisis;*

¹²⁷ La ONCP hace mención a las funciones de Middle y Front office en el flujo de procesos de gestión de la deuda pública ordenado en el Manual de Procesos de la Dirección de Administración de la Deuda Pública de la DADP. “Manual de Procesos de la Dirección de Administración de la Deuda Pública”, Versión 1, año 2014, aprobado por Disposición 1/2015 de la ONCP. Cabe aclarar que el alcance del manual refiere al *back office* (las actividades de administración, control y registro de las operaciones de crédito público).

¹²⁸ INTOSAI, “Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública. Un manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, pág. 14.

¹²⁹ INTOSAI, GUID 5250 Directriz sobre auditoría de Deuda Pública, 2020, pág. 56.



Auditoría General de la Nación

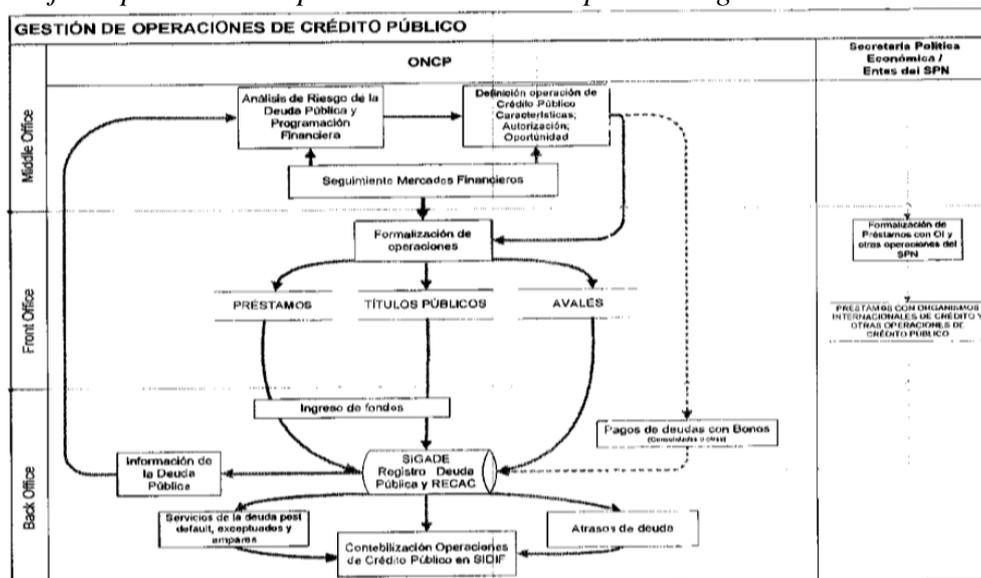
- ✓ proporcionar asesoramiento sobre la estrategia de GD con miras a administrar el riesgo con prudencia;
- ✓ preparar procedimientos operativos para reducir los riesgos operativos;
- ✓ asegurarse de que las transacciones de GD que la Front office lleva a cabo, se hagan dentro de los límites de riesgo estipulados”¹³⁰.

En este caso, el auditado categoriza como *Middle office* a las actividades relacionadas con el seguimiento de los mercados financieros, el análisis de riesgos de la deuda pública y la programación financiera, y la definición de las operaciones de crédito público, sus características, autorización y oportunidad¹³¹.

En la siguiente ilustración, se presenta la organización de las actividades del citado manual:

Ilustración 9

Flujo de procesos de operaciones de crédito público según manual de la DADP.



Fuente: Manual de Procesos de la Dirección de Administración de la Deuda Pública.

¹³⁰ INTOSAI, “Auditoría de la Gestión de la Deuda Pública. Un manual para las Entidades Fiscalizadoras Superiores”, pág. 41.

¹³¹ DADP, “Manual de Procesos de la Dirección de Administración de la Deuda Pública”, pág. 12.



Auditoría General de la Nación

ANEXO 2 : Funciones del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas conforme al Decreto 2/2017 - Modificación Ley de Ministerios

Ministerio de Hacienda

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL.
3. Entender en la elaboración y control de ejecución del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional, así como también en los niveles del gasto y de los ingresos públicos.
4. Entender en la recaudación y distribución de las rentas nacionales, según la asignación de Presupuesto aprobado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN y en su ejecución conforme a las pautas que decida el Jefe de Gabinete de Ministros con la supervisión del PODER EJECUTIVO NACIONAL.
5. Entender en lo referente a la contabilidad pública y en la fiscalización de todo gasto e inversión que se ordene sobre el Tesoro de la Nación.
6. Entender en la elaboración, aplicación y fiscalización del régimen impositivo y aduanero.
7. Entender en lo relativo a los programas vinculados a la administración y liquidación de los bienes, derechos y obligaciones remanentes de las empresas o entidades que hayan sido privatizadas, disueltas o que dejen de operar por cualquier causa.
8. Entender en los aspectos atinentes a la normalización patrimonial del Sector Público Nacional.
9. Entender en la acuñación de monedas e impresión de billetes, timbres, sellos, papeles fiscales, otros valores y otros impresos oficiales de similares características.
10. Entender en la legislación de saldos de deudas a cargo de la Administración Nacional.
11. Entender en la programación macroeconómica a corto, mediano y largo plazo y en la orientación de los recursos acorde con la política nacional en materia regional.
12. Participar en las negociaciones y modificaciones de los contratos de obras y servicios públicos.



Auditoría General de la Nación

13. Evaluar los resultados de la política económica nacional y la evolución económica del país.
14. Participar en la conformación y administración de los regímenes de precios índices.
15. Entender en la política monetaria y cambiaria con arreglo a las atribuciones que le competen al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA”.

Ministerio de Finanzas

1. Entender en la determinación de los objetivos y políticas del área de su competencia.
2. Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que imparta el PODER EJECUTIVO NACIONAL.
3. Entender en la elaboración y seguimiento de las necesidades de financiamiento del Tesoro Nacional y participar en la elaboración del Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Pública Nacional en el área de su competencia.
4. Entender en lo referido al crédito y a la deuda pública.
5. Supervisar y coordinar las acciones de las entidades financieras oficiales nacionales.
6. Participar en la elaboración del régimen impositivo relacionado con el mercado de capitales, el mercado asegurador y el crédito público de la Nación.
7. Participar en la elaboración del plan de inversión pública y en el análisis de la estructuración financiera en el ámbito de su competencia.
8. Entender en el régimen de mercados de capitales.
9. Entender en todo lo relacionado con el régimen de seguros y reaseguros.
10. Entender en la autorización de operaciones de crédito interno y externo del sector público nacional, incluyendo los organismos descentralizados y empresas del sector público, de los empréstitos públicos por cuenta del Gobierno de la Nación y de otras obligaciones con garantías especiales, o sin ellas, así como entender en las operaciones financieras del mismo tipo que se realicen para necesidades del sector público provincial, municipal y de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, cuando se trate de preservar el crédito público de la Nación.



Auditoría General de la Nación

11. Entender en las negociaciones internacionales de naturaleza monetaria y financiera y en las relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales.
12. Participar en las negociaciones internacionales de naturaleza económica.
13. Intervenir en las relaciones con los organismos económicos internacionales.



Auditoría General de la Nación

ANEXO 3: Funciones de las Direcciones dependientes de la ONCP.

A continuación, se detallan las funciones de las Direcciones dependientes de la ONCP, vinculadas con las funciones de *Middle* y *Front Office*, vigentes en la DA 309/2018.

Cuadro N° 5

Direcciones dependientes de la ONCP vinculadas con las actividades de *Middle* y *Front Office*

DIRECCIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO	DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN E INFORMACIÓN FINANCIERA	DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DE FINANCIAMIENTO
1. Participar en la elaboración de propuestas de estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional.	1. Participar en la elaboración de proyecciones de usos y fuentes financieras del Tesoro Nacional a efectos de la confección del Programa Financiero del Ejercicio.	1. Participar en el análisis financiero de las estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional.
2. Dirigir el análisis de la configuración del sistema financiero y los mercados de capitales, los distintos productos existentes y las modalidades operativas de los mercados en los que se materialicen las operaciones de crédito público.	2. Participar en la elaboración de los análisis de sustentabilidad de la deuda pública, en coordinación con las áreas con competencia en la materia.	2. Realizar la evaluación financiera de las propuestas de financiamiento dirigidas al Tesoro Nacional y participar en la negociación de operaciones de crédito público destinadas a financiar al Tesoro Nacional en lo referido a sus aspectos financieros.
3. Diseñar e implementar métodos y procedimientos para la instrumentación de operaciones de crédito público y asistir en las negociaciones de operaciones de crédito público del Tesoro Nacional.	3. Dirigir la elaboración de informes y estadísticas sobre la deuda pública y el programa financiero con miras a su difusión.	3. Desarrollar sistemas de información sobre el comportamiento de los títulos públicos en el mercado primario y secundario, y coordinar la elaboración de informes al respecto.
4. Tramitar el otorgamiento e instrumentación de avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional, e instrumentar las operaciones de crédito público destinadas al financiamiento del Tesoro Nacional, contemplando los aspectos legales y reglamentarios del mercado en el que se realicen.	4. Dirigir la preparación y actualización de informes requeridos por organismos regulatorios de los mercados de capitales, como así también la información económica y fiscal del país solicitada por las organizaciones internacionales, en coordinación con las áreas competentes.	4. Intervenir en el análisis de las condiciones financieras de las colocaciones de excedentes transitorios del Tesoro Nacional y de las entidades descentralizadas del Sector Público Nacional.
5. Dirigir el análisis de los requerimientos judiciales, participar en la elaboración de las respuestas correspondientes y en los aspectos legales relativos al cumplimiento de órdenes judiciales vinculadas a operaciones de crédito público.	5. Participar en el diseño de las estrategias que se establezcan sobre el manejo de activos y pasivos del Sector Público Nacional no financiero.	5. Efectuar el análisis financiero de las operaciones de manejo de pasivos del Tesoro Nacional.
6. Intervenir en la formulación de propuestas de operaciones de administración de pasivos del Tesoro Nacional e instrumentar aquellas que se decida llevar adelante.	6. Dirigir la formulación del capítulo correspondiente a Crédito Público en el anteproyecto de Ley de Presupuesto para la Administración Nacional.	6. Efectuar el análisis financiero y tramitar las solicitudes de autorización previa presentadas por las entidades del Sector Público Nacional en los términos del artículo 59 de la Ley N° 24.156
7. Asistir a la DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO en el análisis de las propuestas de financiación de proyectos de inversión.	7. Asistir, en lo que es materia de su competencia, en las relaciones con acreedores, inversores, agencias calificadoras de riesgo y otros agentes del mercado financiero, con el objeto de mejorar la percepción acerca de la calidad crediticia de la REPÚBLICA ARGENTINA.	7. Realizar el análisis financiero de las solicitudes de avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional.
		8. Efectuar el análisis financiero de las propuestas de financiación de proyectos de inversión.
		9. Efectuar el análisis de los aspectos tributarios que afectan al crédito público de la Nación y elaborar propuestas tendientes a su fortalecimiento.

Fuente: elaboración propia en base a la DA 309/2018- Anexo IV.



Auditoría General de la Nación

Además, se relevan las funciones de las Coordinaciones correspondientes a las Direcciones recientemente mencionadas.

Cuadro N° 6

Coordinaciones vinculadas con las actividades de *Middle y Front Office*

DIRECCIÓN DE OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO		
COORDINACIÓN DE ESTUDIOS DEL MERCADO FINANCIERO	COORDINACIÓN DE EMISIÓN DE DEUDA INTERNA	COORDINACIÓN DE EMISIÓN DE DEUDA EXTERNA
1. Coordinar el análisis de las modalidades operativas de los mercados en los que se puedan instrumentar operaciones de crédito público.	1. Elaborar un cronograma estimado de operaciones de crédito público a realizar en el mercado local compatible con el Plan Financiero del período fiscal en curso y proponer los términos y condiciones para cada emisión de deuda a realizarse en el mercado interno.	1. Elaborar un cronograma estimado de operaciones de crédito público a realizar en el mercado internacional compatible con el Plan Financiero del período fiscal en curso y proponer los términos y condiciones para cada emisión de deuda a realizarse en el mercado internacional.
2. Evaluar el desarrollo del mercado local de deuda pública y elaborar propuestas tendientes a fomentar y mejorar la eficiencia y eficacia de su accionar.	2. Elaborar propuestas destinadas a mejorar la forma de colocación y las condiciones financieras de las operaciones de crédito público destinadas a financiar al Tesoro Nacional en el mercado local	2. Elaborar propuestas destinadas a mejorar la forma de colocación y las condiciones financieras de las operaciones de crédito público destinadas a financiar al Tesoro Nacional en el mercado internacional, en coordinación con las áreas competentes de la Administración Pública Nacional.
3. Evaluar los instrumentos ofrecidos en el mercado local e internacional para la formulación de la estrategia de financiamiento del Tesoro Nacional.	3. Participar en la negociación de contratos y acuerdos que se relacionen con el desarrollo del mercado local.	3. Participar en la negociación de contratos y acuerdos vinculados con operaciones de crédito público a instrumentarse en el mercado internacional y asistir en la negociación de los aspectos instrumentales de aquellas destinadas a financiar al Tesoro Nacional, en coordinación con las áreas con competencia en la materia
4. Organizar un sistema de información referido al mercado primario desagregado por institución, instrumento, moneda, entre otros.	4. Participar en la negociación de contratos y acuerdos vinculados con operaciones de crédito público a instrumentarse en el mercado interno y asistir en la negociación de los aspectos instrumentales de las mismas.	4. Coordinar el análisis de los aspectos legales vinculados al otorgamiento de avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional para operaciones a ejecutarse en el mercado internacional y confeccionar los documentos requeridos para su instrumentación.
5. Elaborar propuestas de procedimientos para la instrumentación de operaciones de crédito público acordes con las modalidades imperantes en el mercado local.	5. Coordinar el análisis de los aspectos legales vinculados al otorgamiento de avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional para operaciones a ejecutarse en el mercado interno y confeccionar los documentos requeridos para su instrumentación	5. Instrumentar las operaciones de crédito público a realizarse en el mercado internacional y coordinar los aspectos operativos e instrumentales de la ejecución de las operaciones de financiamiento del Tesoro Nacional, ya sea mediante licitaciones, operaciones directas u operaciones de administración de pasivos.
6. Colaborar en el desarrollo de productos que hagan más eficiente el funcionamiento del mercado financiero.	6. Instrumentar las operaciones de crédito público a realizarse en el mercado local y los aspectos operativos e instrumentales de la ejecución de las operaciones de financiamiento del Tesoro Nacional, ya sea mediante licitaciones, operaciones directas u operaciones de administración de pasivos.	6. Intervenir en la preparación de los proyectos de contratos y otros documentos requeridos en las operaciones de crédito público a ejecutarse en el mercado internacional, ajustados a las disposiciones vigentes y en coordinación con las áreas con competencia en la materia.
7. Proponer procedimientos para la instrumentación de las operaciones de administración de pasivos acordes con las modalidades imperantes en el mercado.	7. Coordinar la preparación de los proyectos de contratos y otros documentos requeridos en las operaciones de crédito público a ejecutarse en el mercado interno, ajustados a las disposiciones vigentes.	

Fuente: elaboración propia en base a la DA 309/2018- Anexo IV.



Auditoría General de la Nación

DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN E INFORMACIÓN FINANCIERA	
COORDINACIÓN DE ANÁLISIS DE RIESGO Y PROGRAMACIÓN FINANCIERA	COORDINACIÓN DE INFORMACIÓN FINANCIERA
1. Elaborar indicadores de riesgo de la deuda pública.	1. Coordinar la elaboración de informes y estados financieros periódicos sobre el nivel de endeudamiento del Sector Público Nacional no financiero, y mantener una base de datos actualizada sobre la deuda pública en cartera del Sector Público Nacional, conciliada con la información de las centrales de registro y pago de la deuda pública.
2. Asistir en la confección de proyecciones de la evolución financiera de la deuda pública.	2. Brindar apoyo informativo a la Dirección con vistas al diseño de las estrategias que se establezcan sobre el manejo de los activos y pasivos del Sector Público Nacional no financiero.
3. Realizar indicadores de desempeño de las variables que influyen sobre la posición financiera de la REPÚBLICA ARGENTINA.	3. Gestionar una base de datos macroeconómicos argentinos para el diseño de indicadores de deuda pública, así como para la elaboración de los diversos informes requeridos.
4. Elaborar proyecciones para el diseño de las estrategias que se establezcan sobre el manejo de activos y pasivos del Sector Público Nacional no financiero.	4. Mantener en forma activa y permanente los vínculos con acreedores financieros, inversores, agencias calificadoras de riesgo y otros agentes del mercado financiero, con el objeto de mejorar la percepción acerca de la calidad crediticia de la REPÚBLICA ARGENTINA.
5. Asistir en la elaboración de propuestas de estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional.	5. Confeccionar la documentación necesaria para la instrumentación de las operaciones de crédito público y la atención de los requerimientos de participantes de los mercados financieros.
6. Elaborar proyecciones de usos y fuentes financieras del Tesoro Nacional para la confección, seguimiento y actualización del programa financiero del ejercicio.	6. Coordinar la elaboración del capítulo correspondiente a Crédito Público en el anteproyecto de Ley de Presupuesto para la Administración Nacional y los informes destinados al HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN, realizados en el ámbito de la OFICINA NACIONAL DE CRÉDITO PÚBLICO.
7. Participar en la identificación de los riesgos involucrados en las propuestas de manejo de pasivos.	7. Orientar y asistir a las áreas competentes en la confección del material de difusión sobre la situación económica, fiscal y crediticia del país y en la preparación de conferencias y presentaciones que se realicen sobre la materia.
	8. Elaborar información sobre deuda pública a ser propuesta a las áreas con competencia en la materia, para su incorporación a la página de Internet del MINISTERIO DE ECONOMÍA.

Fuente: elaboración propia en base a la DA 309/2018- Anexo IV.



Auditoría General de la Nación

DIRECCIÓN DE ANÁLISIS DEL FINANCIAMIENTO		
COORDINACIÓN DE EVALUACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DEL MERCADO	COORDINACIÓN DE SEGUIMIENTO DE MERCADOS FINANCIEROS	COORDINACIÓN DE EVALUACIÓN DEL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS
1. Intervenir en el análisis de factibilidad de las estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional, por nuevo endeudamiento.	1. Organizar un sistema informativo y administrar una base de datos con información relativa al mercado de capitales nacional e internacional.	1. Coordinar el análisis financiero de las solicitudes de avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional para operaciones de financiamiento de proyectos.
2. Efectuar la evaluación financiera de las propuestas de financiamiento dirigidas al Tesoro Nacional a ser instrumentadas en el mercado local o internacional.	2. Relevar las emisiones de deuda pública y privada en países que sirven de referencia a la deuda argentina.	2. Evaluar las garantías ofrecidas para avalar operaciones de personas físicas o jurídicas del sector privado.
3. Efectuar la evaluación financiera de las operaciones de endeudamiento presentadas por los gobiernos provinciales, de la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES y de los municipios.	3. Desarrollar sistemas de información sobre el comportamiento de los títulos públicos en el mercado primario y secundario, y coordinar la elaboración de informes al respecto.	3. Identificar y medir los riesgos relacionados con la estructura financiera propuesta en los proyectos de participación público-privada que incorporen endeudamiento público en el mercado local e internacional, en coordinación con las áreas con competencia en la materia.
4. Efectuar el análisis financiero de las operaciones de endeudamiento directo a ser instrumentadas en el mercado local o internacional	4. Mantener en forma permanente información sobre cotizaciones financieras para su utilización en las negociaciones crediticias y análisis financiero.	4. Coordinar la evaluación del costo financiero incorporado en la estructura de financiamiento propuesta en los proyectos de Participación Público Privada para ser instrumentada en el mercado local e internacional.
5. Participar en el diseño de operaciones de manejo de pasivos a ser instrumentadas en el mercado local o internacional.	5. Evaluar la información generada por las agencias de información financiera sobre la deuda pública argentina y elaborar propuestas al respecto.	5. Asistir a la Dirección en el diseño y/o implementación de la ingeniería financiera destinada al financiamiento de proyectos de inversión, en coordinación con las áreas de la Administración Pública Nacional con competencia en la materia.
6. Coordinar el análisis financiero de las solicitudes de autorización previa presentadas por las entidades del Sector Público Nacional en los términos del artículo 59 de la Ley N° 24.156 e instrumentar su aprobación.	6. Elaborar informes e indicadores relevantes para la formulación de la estrategia de financiamiento del Tesoro Nacional.	
7. Coordinar el análisis de las condiciones financieras de las colocaciones de excedentes transitorios del Tesoro Nacional y de las entidades descentralizadas del Sector Público Nacional.		
8. Coordinar el análisis financiero de las solicitudes de avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional para operaciones a ser instrumentadas en el ámbito de su competencia.		

Fuente: elaboración propia en base a la DA 309/2018- Anexo IV.

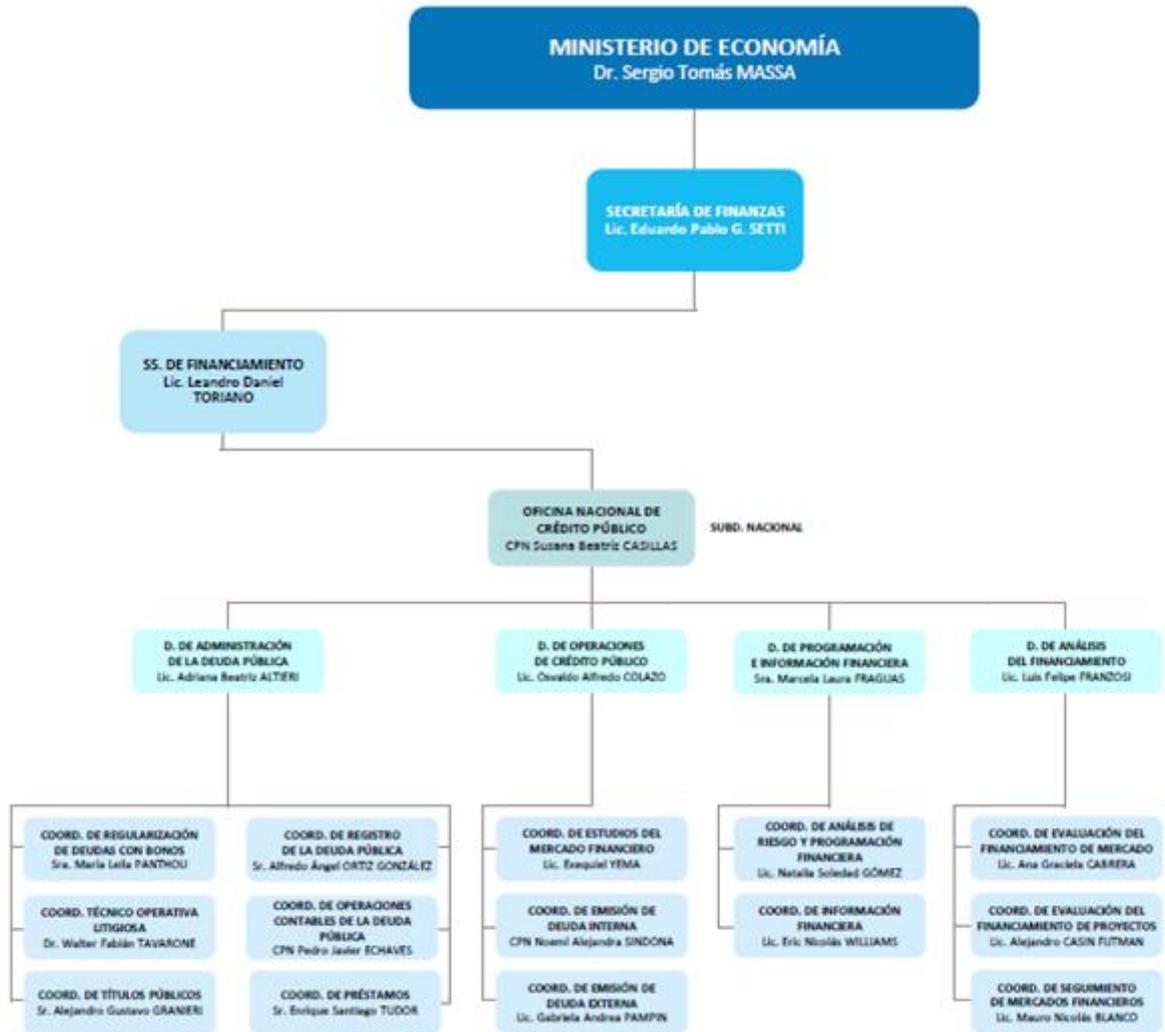


Auditoría General de la Nación

ANEXO 4: Organigrama del Ministerio de Economía

Ilustración 10

Mapa del Estado – Subsecretaría de Financiamiento



Fuente: Mapa del Estado, disponible en https://mapadeleestado.jefatura.gob.ar/estructura_oescalar.php?n1=005

Nota: captura de pantalla realizada el 2/11/2023



Auditoría General de la Nación

ANEXO 5: Análisis de los comentarios del auditado

Hallazgo / Texto del Proyecto de Informe / Observación / Otros	Comentario del Auditado. Susana Casillas Directora Nacional Oficina Nacional de Crédito Público	Análisis y devolución de los comentarios recibidos del auditado
Periodo auditado de esta auditoría.	Cabe poner de resalto en primer término que el informe resulta un tanto extemporáneo, dado los cambios de estructura que se produjeron durante los años posteriores al mismo, no obstante lo cual, a continuación se realizan algunos comentarios relacionados con el citado informe.	El auditado hace referencia al periodo auditado del informe, el cual viene dado por el POA aprobado por el colegio de auditores.
Hallazgos de esta auditoría en general.	Muchos de los hallazgos, análisis y recomendaciones de este documento realizado por AGN ya fueron realizadas en reiteradas oportunidades en virtud de las últimas auditorías para operaciones ejecutadas durante ese periodo, que se mencionan a continuación: i) Bono de 100 años; ii) Estrategia y actividades de endeudamiento Letes 2016-2019 y iii) Emisiones de deuda Externa de 2016 -2018. Por tal motivo, frente a las reiteraciones de hallazgos y recomendaciones, los mismos comentarios ya realizados se vuelven a repetir aquí. A tal efecto, se remite al IF-2023-141551695-APN-ONCP#MEC, en relación a los objetivos, restricciones y comentarios vertidos por esta dependencia en oportunidad de la Auditoría sobre Emisiones de Deuda Externa	Se mantiene la redacción. Dada la naturaleza del informe (el cual es transversal a todas las auditorías correctamente citadas), sumado a que se auditó el mismo periodo y que las observaciones comentadas fueron confirmadas por nuevos procedimientos de esta auditoría, los hallazgos originales se ven robustecidos y verificados.



Auditoría General de la Nación

<p>Pág. 28</p> <p>... “La Dirección de Análisis del Financiamiento (ex Dirección de Financiación Externa) interviene mediante la Coordinación de Evaluación del financiamiento de Mercado (ex Unidad de Evaluación del Financiamiento) que realiza una evaluación financiera de las propuestas de financiamiento y analiza la factibilidad de las estrategias de dicho financiamiento del Tesoro Nacional. Posteriormente, la Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Proyectos identifica y mide los riesgos relacionados con la estructura financiera propuesta, evaluando su costo financiero...”.</p>	<p>1) Además, mucho de lo afirmado es válido para un periodo más amplio del auditado. En esta oportunidad cabe aclarar y/o reiterar lo siguiente:</p> <p>2) En pág. 28: se afirma que “La Dirección de Análisis del Financiamiento (ex Dirección de Financiación Externa) interviene mediante la Coordinación de Evaluación del financiamiento de Mercado (ex Unidad de Evaluación del Financiamiento) que realiza una evaluación financiera de las propuestas de financiamiento y analiza la factibilidad de las estrategias de dicho financiamiento del Tesoro Nacional. Posteriormente, la Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Proyectos identifica y mide los riesgos relacionados con la estructura financiera propuesta, evaluando su costo financiero...”. Al respecto, entre las funciones de la Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Mercado está la de “Intervenir en el Análisis de factibilidad de las estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional”. En este sentido, “intervenir” es tomar parte de un asunto, sin tener responsabilidad primaria. Dicha responsabilidad primaria está, desde el año 2018, en cabeza de la Dirección Nacional de Estrategia de Financiamiento. En los años sucesivos ha habido otras dependencias con lo cual muchas de esas recomendaciones de actuaciones deben adecuarse a los constantes cambios de estructuras y creaciones de nuevas dependencias. A su vez, la Coordinación de Evaluación del Financiamiento de Proyectos, estima el costo financiero del proyecto, pero no de fuentes de financiamiento de mercado, con lo cual lo comentado en la página 28 no se adecua a las funciones asignadas a esas coordinaciones.</p>	<p>1) Se mantiene la redacción. Las observaciones realizadas por esta auditoría solo versan sobre el periodo auditado.</p> <p>2) Se mantiene la redacción. Lo que la auditoría recomienda es la formalización del procedimiento de la decisión de endeudamiento, es decir, la intervención de las áreas dependientes de la ONCP con funciones críticas, tal como lo establece la DA 309/2018.</p>
<p>Págs. 3 y 34. Ilustraciones 5 y 6.</p>	<p>En las Ilustraciones 5 y 6, el paso inicial - que instrumentos se emiten- lo da la Secretaría de Finanzas, ya que lo hace en el marco de la política financiera, monetaria, cambiaria y fiscal.</p>	<p>Se mantienen las ilustraciones. La Secretaría de Finanzas queda fuera del estudio de esta auditoría por lo cual no fue incluida en las ilustraciones.</p>
<p>Pág. 31 i. Procedimiento para colocaciones de títulos públicos en el mercado local</p>	<p>Procedimiento para la colocación de títulos internacionales (ya fue auditado).</p>	<p>Se mantiene la redacción en virtud de lo respondido al segundo comentario.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>Pág. 41 ...“Los Controles son realizados únicamente entre los directores ya que no existe una verticalidad que permita otro control”...</p>	<p>Ítem ii- pág. 41 “Los Controles son realizados únicamente entre los directores ya que no existe una verticalidad que permita otro control” (-, sería más preciso afirmar que no hay estructuras con agentes suficientes para cubrir de forma adecuada las tareas y por lo tanto las direcciones buscan la mejor forma de adaptarse a la coyuntura. Muchas veces en las coordinaciones no hay analistas, por ello los controles se realizan, generalmente, entre los directores y coordinadores de cada dirección.</p>	<p>Se mantiene la redacción. La "ausencia de verticalidad" justamente se refiere a que no hay suficientes agentes en la estructura tal como menciona el auditado.</p>
<p>Pág. 44 “Se recomienda que se incorpore personal a la organización para que el organismo pueda efectuar sus labores, evitando la concentración de tareas y realizar los controles cruzados. Asimismo, se recomienda que se establezcan e implementen marcos legales completos que definan claramente las autoridades, los procedimientos, sus responsabilidades y las obligaciones de rendición de cuentas. Del mismo modo, se recomienda publicar organigramas para cada año y en base a la normativa correspondiente.”</p>	<p>Asimismo, manifiestan que: “Se recomienda que se incorpore personal a la organización para que el organismo pueda efectuar sus labores, evitando la concentración de tareas y realizar los controles cruzados. Asimismo, se recomienda que se establezcan e implementen marcos legales completos que definan claramente las autoridades, los procedimientos, sus responsabilidades y las obligaciones de rendición de cuentas. Del mismo modo, se recomienda publicar organigramas para cada año y en base a la normativa correspondiente.”, debe destacarse en este punto que esta dependencia no tiene la autonomía requerida para seguir esa recomendación, dado que la incorporación de personal está regida por normas generales del empleo público.</p> <p>A) Se recuerda al auditor todas las restricciones que enfrenta éste y otros auditados para proceder a la contratación de personal. Entendemos que esta recomendación debería llegar a las autoridades superiores del Ministerio.</p> <p>B) En cuanto a establecer los marcos legales completos, confeccionar o publicar organigramas, son tareas que exceden el marco de competencia de esta Oficina Nacional.</p>	<p>A) Se mantiene la redacción. El informe se envía solamente al auditado. No obstante, este puede adjuntar el documento para reforzar sus solicitudes de contratación de personal al área que corresponda.</p> <p>B) Se mantiene la redacción. El hallazgo corresponde a un desvío respecto a un criterio seleccionado que corresponde a una buena práctica.</p>



Auditoría General de la Nación

<p>Pág. 52 Estrategia de Deuda.</p>	<p>Para la definición de objetivos de deuda a mediano plazo (3 – 5 años) y respecto a lo manifestado en relación con las estrategias de endeudamiento (página 52) han existido numerosas restricciones desde el punto de vista económico, histórico e institucionales las cuales ya fueron expuestas en el IF-2023-141551695-APN-ONCP#MEC. Se agrega, que el endeudamiento se ha dado en un período de dominancia fiscal, con poco desarrollo del mercado local, falta de referencia en moneda local a mediano plazo y con sobretasas de instrumentos denominados bajo ley local, lo cual acotan la disponibilidad de instrumentos para realizar una estrategia de financiamiento. A su vez hay que resaltar que mediante la DA 309/2018 se crea la Dirección Nacional de Estrategia de Financiamiento, dependiente de la Secretaría de Finanzas, con esa función específica.</p>	<p>Se mantiene la redacción. El comentario del auditado complementa y refuerza el hallazgo.</p>
<p>Págs. 52 y 53 Estrategia de Deuda.</p>	<p>Más allá de esto, el Ministerio de Economía publicó para 2019 un informe que refiere a la estrategia financiera, evidenciando que dicha tarea no se encuadra dentro de las responsabilidades primarias de ONCP.</p>	<p>Se mantiene la redacción. La redacción versa sobre la Estrategia de Deuda y no sobre la Estrategia Financiera por lo que el hallazgo se mantiene.</p>
<p>Págs. 52, 53 y 54. Estrategia de Deuda.</p>	<p>A su vez, ya en oportunidad de la auditoria confeccionada para mercado internacional, se remitieron recortes de prensa en los cuales el Ministerio informaba el plan de endeudamiento para el año 2017.</p>	<p>Se mantiene la redacción. Los recortes de prensa no equivalen a desarrollar un plan de endeudamiento. En efecto, uno de los hallazgos del informe citado por el auditado hace hincapié en este aspecto. Ver Informe AGN 536/19 "": Emisiones de deuda externa. Estructura jurídica de deuda con tenedores privados."</p>
<p>Pág. 52 ...“es una oportunidad y tenés que salir en ese momento, en esa semana, en esos 3 días, porque después se te da vuelta el mercado y te quedaste sin esa fuente de financiamiento y Argentina está a veces en esa situación”...”</p>	<p>Asimismo, en relación con las colocaciones en ese mercado y a la afirmación de que “es una oportunidad y tenés que salir al mercado en ese momento”, se refiere a la etapa de ejecución, dado que cuando se empieza a pensar en una emisión internacional, se comienzan a realizar los pasos previos como son, confección de formulario 18k, análisis de propuestas, consultas con abogados externos, etc. Esto es así porque los mercados son volátiles con lo cual la oportunidad puede perderse y muchos países tienen una misma base inversora y tal vez, salir más tarde que otros emergentes podría implicar encontrarse con una demanda de bonos ya colmada.</p>	<p>Se mantiene la redacción. El comentario es concordante con el hallazgo.</p>



Auditoría General de la Nación

Pág. 40

Se le consultó a la ONCP y a la SF mediante notas si cuentan con valores organizacionales propios y si tienen políticas y/o procedimientos para llevarlos a cabo. Tanto la ONCP como la SF indicaron “no entender” a qué se refiere dicho concepto, por lo que el auditado desconoce los conceptos establecidos en las Normas de Control Interno que son aplicables al organismo. Asimismo, aclaró que “no hay políticas internas propias de la oficina, sino las que surgen de la normativa y las leyes de presupuesto vigentes en cada momento”

El auditor encuentra que la ONCP desconoce los conceptos establecidos en la Normas de Control Interno. Se debería informar el canal por el cual esta oficina y otras dependencias deben interiorizarse de este proceso y porque las unidades de auditorías internas no han sugerido trabajar con este marco. No se han recibido instrucciones específicas de la UAI ni se han reclamado trabajos inconclusos en lo que respecta al control interno. En lo que respecta al diseño de políticas propias y sanciones para quien se desvíe o incumpla se debería especificar a qué se refiere puntualmente. La ONCP no puede desviarse de lo establecido en el régimen de sanciones aplicable al ministerio en su conjunto. Entendemos que esta recomendación debiera llegar a la UAI también y a la SF.

Se mantiene la redacción. La norma citada es de aplicación a ese organismo por lo cual su cumplimiento es obligatorio. Los mecanismos internos a través de los cuáles se deban interiorizar, tal como menciona el auditado, excede el alcance de esta auditoría.