

País: Argentina Legislación: El Manual de Normas y Procedimientos para el control y seguimiento de la Deuda Pública Fecha: No disponible	Proyecto Responsabilidad y Anticorrupción en las Americas / AAA Respondanet: <a href="http://www.respondanet.com">Http://www.respondanet.com</a> 2000-5-03
--	---

**MANUAL DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA**

**PRIMERA PARTE**

**1. LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL N° 24.156.**

1.1. Introducción.

1.2. Sistema de Crédito Público.

1.2.1. Características.

1.2.1.1 Concepto de Crédito Público. Composición.  
Clases.

1.2.1.2. Objetivo. Medios. Propósitos.

1.2.1.3. Requisitos.

1.2.2. La Organización del Sistema de Crédito Público.

1.2.2.1. El Organo Rector del Sistema.

1.2.2.2. La Estructura Organizativa del Sistema.

1.2.3. El Sistema Informativo.

1.2.3.1. Sistema Integrado de Información sobre

1.2.3.2 Sistema de Registro de la Deuda Pública

1.2.4. La Gestión del Crédito Público.

1.2.4.1. Inicio y Autorización.

1.2.4.2. Formalización.

1.2.4.3. Otorgamiento de Aavales.

1.2.4.4. Desembolsos.

1.2.4.5. Pagos.

1.2.5. Registro de la Deuda Pública. Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE).

1.2.5.1. Funciones del Sistema.

- 1.2.5.2. Sistema de Control de la Deuda (DMS).
- 1.2.5.3. Sistema de Reorganización de la Deuda (DRES).
- 1.2.5.4. Sistema de Relación entre la Balanza de Pagos y la Deuda (DEPS).

## **SEGUNDA PARTE**

### **2. LAS NORMAS Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA.**

#### 2.1. La Auditoría Externa.

- 2.1.1. Concepto. Objetivos.
- 2.1.2. Ambito de Aplicación.
- 2.1.3. Normas Generales Relacionadas con el Auditor.
- 2.1.4. Normas Generales Relacionadas con el Trabajo de Auditoría.
- 2.1.5. Auditoría Financiera y Auditoría de Gestión. Su aplicabilidad.
- 2.1.6. Relevamiento y Evaluación del Control Interno.
- 2.1.7. Areas de Aplicación.

#### 2.2. La Evaluación del Control Interno del Sistema de Crédito Público.

- 2.2.1. Introducción.
- 2.2.2. Cuestiones Generales.
  - 2.2.2.1. Concepto. Objetivos.
  - 2.2.2.2. Elementos.
  - 2.2.2.3. Principios.

#### 2.2.3. El Control Interno y la Auditoría.

- 2.2.3.1. Alcance.
- 2.2.3.2. Etapas.
- 2.2.3.3. Métodos.
- 2.2.3.4. Oportunidad.

#### 2.2.4. El Control Interno del Sistema de Crédito Público. Su Evaluación.

#### 2.3. Las Normas y los Procedimientos de Auditoría.

- 2.3.1. Introducción.
- 2.3.2. Procedimientos de Auditoría.

2.3.2.1. Selección de los Procedimientos a aplicar.

2.3.2.2. Evaluación de la Suficiencia de los Elementos de juicio.

2.3.3. Estructura de los Procedimientos.

## ANEXO XII

### **1. Emisión de la Deuda Pública**

#### 1.1. Deuda Externa e Interna Directa

##### 1.1.1. Normas Generales

##### 1.1.2. Normas Particulares

###### 1.1.2.1. Sociedades y Empresas del Estado

###### 1.1.2.2. Títulos Públicos

#### 1.2. Deuda Externa e Interna Indirecta

##### 1.2.1. Normas Generales

##### 1.2.2. Normas Particulares

###### 1.2.2.1. Sociedades y Empresas del Estado.

#### 1.3. Deuda Externa Directa con Organismos Financieros Internacionales

##### 1.3.1. Normas Generales

#### 1.4. Consolidación

##### 1.4.1. Normas Generales

##### 1.4.2. Normas Particulares

###### 1.4.2.1. Organismos Intervinientes

###### 1.4.2.2. Unidad de Consolidación de la Deuda Pública.

**2. Operaciones Contrarias a la ley**

- 2.1. Normas Generales
- 2.2. Normas Particulares

**3. Desembolsos**

- 3.1. Normas Generales

**4. Aplicación de Fondos**

- 4.1. Normas Generales
- 4.2. Normas Particulares
  - 4.2.1. Sociedades y empresas del Estado
  - 4.2.2. Títulos Públicos
  - 4.2.3. Proyectos con organismos Internacionales.

**5. Pagos**

5.1. Pagos con aporte del Tesoro

- 5.1.1. Normas Generales
  - 5.1.1.1. Pago del principal, intereses y gastos conexos.
- 5.1.2. Normas Particulares
  - 5.1.2.1. Consolidación

5.2. Pagos sin aporte del Tesoro

- 5.2.1. Normas Generales
  - 5.2.1.1. Pago del principal, intereses y gastos conexos

**6. Registro de la Deuda Pública**

- 6.1. Normas Generales

**7. Cuestiones Conexas**

ANEXO XII "A" – RATIOS

ANEXO XII "B" – EL SIGADE Y LOS INFORMES

- 2.4. La Evaluación de la Deuda Pública
  - 2.4.1. Análisis del Costo de un Préstamo
    - 2.4.1.1. Estimación de la Tasa en Moneda de Origen del Préstamo durante su vigencia.
    - 2.4.1.2. Estimación de la Tasa en Dólares del Préstamo durante su vigencia
    - 2.4.1.3. Estimación de la Tasa en Pesos del Préstamo durante su vigencia.
    - 2.4.1.4. Estimación de la Tasa Real (Deflacionada) en Pesos
    - 2.4.1.5. Relación entre las Tasas.
  - 2.4.2. Análisis de la Eficacia de un Préstamo
  - 2.4.3. Análisis de la Eficiencia de un Préstamo.
  - 2.4.4. Análisis del Perfil de la Deuda. Indicadores.

# 1. LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DEL SECTOR PUBLICO NACIONAL N° 24.156

## 1.1. INTRODUCCIÓN.

La Ley N°- 24.156, denominada "Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de control del Sector Público Nacional", fue sancionada el 30.09.92, promulgada parcialmente mediante Decreto N° 1.957/92 del 26.10.92 y reglamentada parcialmente por Decretos Nos. 2.666/92, 253/93 y 1.361/94.

Tiene por objeto establecer y regular la administración financiera y los sistemas de control del Sector Público Nacional (art. 1°).

A tal fin:

La administración financiera comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos administrativos que hacen posible la obtención de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los objetivos del Estado (art. 2°).

Los sistemas de control comprenden las estructuras de control interno y externo del Sector Público Nacional y el régimen de responsabilidad que estipula y está asentado en la obligación de los funcionarios de rendir cuentas de su gestión (art. 32).

Son objetivos de esta Ley, conforme lo establecido en su art.42:

- a) Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos;
- b) Sistematizar las operaciones de programación, gestión y evaluación de los recursos del Sector Público Nacional;
- c) Desarrollar sistemas que proporcionen información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del Sector Público Nacional, útil para la dirección de las jurisdicciones y entidades y para evaluar la gestión de los responsables de cada una de las áreas administrativas;
- c) Establecer como responsabilidad propia de la administración superior de cada jurisdicción (o unidades institucionales: 1) Poder Legislativo; 2) Poder judicial; 3) Presidencia de la Nación, Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo Nacional - art. 92) o entidad (toda organización pública con personalidad jurídica y patrimonio propio - art. 92) del Sector Público Nacional, la implantación y mantenimiento de:
  - un sistema contable adecuado a las necesidades del registro e información y acorde con su naturaleza jurídica y características operativas;
  - un eficiente y eficaz sistema de control interno normativo, financiero, económico y de gestión sobre sus propias operaciones, comprendiendo la práctica del control previo y posterior y de la auditoría interna;

- procedimientos adecuados que aseguren la conducción económica y eficiente de las actividades institucionales y la evaluación de los resultados de los programas, proyectos y operaciones de los que es responsable la jurisdicción o entidad.

Esta responsabilidad se extiende al cumplimiento del requisito de contar con el personal calificado y suficiente para desempeñar con eficiencia las tareas que se les asignen en el marco de esta Ley.

- d) Estructurar el sistema de control externo del Sector Público Nacional.

La administración financiera está integrada por los siguientes sistemas, que deberán estar interrelacionados entre sí (art. 50):

- Sistema Presupuestario (Título II).
- Sistema de Crédito Público (Título III).
- Sistema de Tesorería (Título IV).
- Sistema de Contabilidad (Título V).

Los Sistemas de Control tendrán como órganos rectores a:

- a) Sistema de Control Interno: Sindicatura General de la Nación, dependiente del Presidente de la Nación (arts. 7° y 97°).
- b) Sistema de Control Externo: Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso Nacional (arts. 7° y 11 6°).

De acuerdo con el art. 8°. las disposiciones de esta Ley son de aplicación en todo el Sector Público Nacional, integrado por:



## 1.2.1 SISTEMA DE CREDITO PUBLICO.

### 1.2.1. Características.

De acuerdo con lo establecido en el art. 5° de la Ley No.24.156, el Sistema de Crédito Público integra la Administración Financiera del Sector Público Nacional. A tal efecto deberá estar interrelacionado con los restantes sistemas que conforman la misma, según el citado artículo.

#### 1.2.1.1. Concepto de Crédito Público. Composición.

##### Clases.

La Ley, en su art. 56, expresa:

**"Se entenderá por Crédito Público la capacidad que tiene el Estado de endeudarse con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones reproductivas, para atender casos de evidente necesidad Nacional, para reestructurar su organización o para re financiar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos."**

"Se prohíbe realizar operaciones de Crédito Público para financiar gastos operativos."

Al respecto, el Decreto No.1.361/94 que constituye el Reglamento Parcial No.3 de la Ley, en su art. 56 establece que:

**"En el marco de lo dispuesto por el artículo 56 de la Ley no se considerarán gastos operativos los destinados a ejecutar programas de asistencia técnica financiados por organismos multilaterales de crédito".**

El art. 57 agrega:

**"El endeudamiento que resulte de las operaciones de Crédito Público se denominará Deuda Pública y puede originarse en:**

La emisión y colocación de títulos, bonos u obligaciones de largo y mediano plazo, constitutivos de un empréstito;

La emisión y colocación de letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero;

La contratación de préstamos con instituciones financieras;

La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de más de un ejercicio financiero posterior al vigente; siempre y cuando los conceptos que se financien se hayan devengado anteriormente;

El otorgamiento de avales, fianzas y garantías, cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero;

La consolidación, conversión y renegociación de otras deudas."

"No se considera Deuda Pública la deuda del Tesoro ni las operaciones que se realicen en el marco del artículo 82 de esta Ley." (Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de Cala).

Finalmente, el art. 58 señala:

"A los efectos de esta Ley, la Deuda Pública se clasificará en interna y externa directa e indirecta."

**"Se considerará deuda interna, aquella contraída con personas físicas o jurídicas residentes o domiciliadas en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible dentro del Territorio Nacional. Por su parte, se entenderá por deuda externa, aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio."**

**"La Deuda Pública directa de la Administración Central es aquella asumida por misma en calidad de deudor principal."**

**"La Deuda Pública indirecta de la Administración Central es constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con aval, fianza o garantía."**

De lo expuesto se deduce que:

**Crédito Público es toda operación de financiamiento al Sector Público o con garantía del mismo, cuyos vencimientos operen en ejercicios presupuestarios posteriores al vigente al momento de su formalización.**

El destino de los recursos captados por el Crédito Público queda reservado exclusivamente a inversiones reproductivas o refinanciación de pasivos o casos de evidente necesidad Nacional, quedando expresamente prohibido su uso para financiar gastos operativos, excepto gastos para asistencia técnica financiados por organismos multilaterales de crédito.

Asimismo, merecen señalarse especialmente los siguientes aspectos:

- Las letras del Tesoro, los avales, las fianzas y garantías son consideradas Deuda Pública sólo si sus vencimientos operan en ejercicios financieros posteriores al vigente al momento de su formalización.
- No se considera Deuda Pública la deuda del Tesoro ni las letras que emita éste para cubrir deficiencias estacionales de caja, hasta el monto que fije anualmente la Ley de Presupuesto General. Estas letras deben ser reembolsadas durante el mismo ejercicio financiero en que se emiten, caso contrario se transformarán en Deuda Pública y deberán cumplimentarse los requisitos establecidos en el Título 111 de la Ley.
- Las deudas con contratistas y proveedores (obras, bienes o servicios) constituyen Deuda Pública siempre que:
  - a) se haya estipulado realizar su pago total o parcial en más de un ejercicio financiero posterior al vigente; y,
  - b) Son dos las condiciones que distinguen la deuda interna y la deuda externa:
  - c) el lugar de residencia o domicilio de las personas físicas o jurídicas con las cuales fue contraída la deuda; y,
  - d) si su pago puede ser exigible dentro o fuera del Territorio Nacional.

#### **1.2.1.2. Objetivo. Medios. Propósitos.**

Dentro del marco del Programa de Reforma de la Administración Financiera del Sector Público Nacional, las principales políticas del Sistema se establecen en la Ley N° 24.156 en su Título III - Del Sistema de Crédito Público".

La citada Ley define el alcance y profundidad del Sistema de Crédito Público y,

consecuentemente, la configuración de la Deuda Pública y Públicamente Garantizada, tendiendo a cubrir el vacío normativo existente sobre el uso de éste instrumento de Política Económica.

En éste sentido, el Programa de Reforma de la Administración Financiera del Sector Público Nacional persigue, con relación al Sistema de Crédito Público, el objetivo fundamental de restablecer la solvencia del Estado, mediante:

- e) el reordenamiento administrativo de los pasivos del Sector Público;
- f) la conciliación y la consolidación de las deudas pendientes de reconocimiento y/o instrumentación;
- g) la reducción y el reordenamiento de los saldos de la deuda, hasta llegar a niveles compatibles con la capacidad de pago; y,
- h) la optimización de las condiciones del endeudamiento.

Todo ello tiene por propósitos:

- a) Acceder a los mercados de capitales vía reducción del riesgo- país;
- b) Mejorar la capacidad y poder negociador de la Nación, en su conjunto, frente a sus acreedores y a las ofertas de financiamiento disponibles en los mercados de capitales internos y externos;
- c) Establecer las condiciones para fiscalizar el adecuado uso de los recursos obtenidos en operaciones de Crédito Público, como así también la atención en tiempo y forma del Servicio de la Deuda Pública; y,
- d) Incorporar un registro confiable del saldo de la Deuda Pública y Públicamente Garantizada, que esté integrado a los Sistemas Presupuestario y de Contabilidad.

Para el cumplimiento de las políticas de Crédito Público definidas en la Ley, es fundamental tener acceso permanente a datos sobre la deuda, detallados, confiables y actualizados.

Esta información debe estar disponible tanto a nivel de cada préstamo, como así también en forma agregada.

Asimismo, el Registro de la Deuda Pública y Públicamente Garantizada deberá posibilitar la proyección de los servicios de la deuda, así como la realización de un adecuado control de gestión durante el ejercicio presupuestario vigente.

A los efectos de cumplir con los propósitos señalados y dentro del marco de la Reforma de la Administración Financiera, se creó el Organo Rector del Sistema, denominado "Oficina Nacional de Crédito Público" (ONCP), con responsabilidades en todas las etapas del proceso de endeudamiento, desde la autorización hasta los pagos por servicios de la deuda contraída.

Es decir que, como órgano rector y de acuerdo con lo establecido en el art. 68 de la Ley, **la ONCP tiene la misión de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de Crédito Público.**

No obstante lo expresado precedentemente, debe advertirse que mediante Decreto N~ 1.033/94, dictado el 29.06.94, se aprobó la estructura organizativa de la Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros. Dicho Decreto limita las funciones asignadas por la Ley No.24.156 a la ONCP, al establecer en el art. 7 que:

**"La Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros será responsable de las tareas establecidas por los Incisos a) al f) del Artículo 69 de la Ley No.24.156".**

Al respecto cabe destacar que, como se desarrollará posteriormente, el mencionado Artículo 69 asignó a la ONCP la competencia para todas las tareas detalladas en los Incisos a) a j) del mismo.

Asimismo debe señalarse que, con fecha 05.08.94, el PE.N. dictó el Decreto No.1.361/ 94, mediante el cual se aprobó el Reglamento Parcial No.3 de la Ley No.24.156. El mismo, en su art. 69, establece que:

"Además de las funciones asignadas por la Ley, la OFICINA NACIONAL DE CREDITO PUBLICO tendrá competencia para:..."

La competencia adicional asignada por el Decreto No.1.361/94 a la ONCP se desarrollará en el punto 1.2.2.2.

Finalmente, el 23.08.94 el PE.N. dictó el Decreto N~ 1.492/94, por el que aprueba la modificación de la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, especialmente en lo que respecta a la Secretaría de Hacienda - Organo Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera, de acuerdo con el art. 59 de la Ley y con el Decreto No.2.666/92-.

Esta modificación de la estructura organizativa de la Secretaría de Hacienda será analizada en desarrollar el punto 1.2.2.2.

### **1.2.1.3. Requisitos.**

Uno de los requisitos más importantes que prescribe la Ley, es que el nivel de aprobación necesario para la formalización de operaciones de Crédito Público es el correspondiente al Poder Legislativo.

La única excepción consiste en los créditos suscritos con organismos financieros multilaterales de los que la Nación forma parte y, por ello, aporta capital y participa en sus políticas de crédito, en cuyos casos la Ley faculta al Poder Ejecutivo a formalizar las respectivas operaciones de crédito.

En el marco de la Reforma de la Administración Financiera del Sector Público

Nacional, la Ley establece una serie de condiciones distintivas relacionadas con el uso del Crédito Público. Merecen destacarse las siguientes:

- a) El proceso decisorio se encuentra centralizado mediante la exigencia de autorización previa de la Secretaría de Hacienda para el inicio de trámites y negociaciones de operaciones de Crédito Público.

En efecto, en su art. 59 la Ley establece que ninguna entidad del Sector Público Nacional podrá iniciar trámites para realizar operaciones de Crédito Público sin la autorización previa del Organismo Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera.

Mediante Decreto No.2.666/92, la Secretaría de Hacienda - dependiente del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - , es ese órgano coordinador.

- b) Las entidades de la Administración Nacional no podrán formalizar ninguna operación de Crédito Público si, previamente, no ha sido incluida en la Ley de Presupuesto o en una ley específica que la autorice expresamente, indicando (art. 60):

- i) Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;
- j) Monto máximo autorizado para la operación;
- k) Plazo mínimo de amortización;
- l) Destino del financiamiento.

El Poder Ejecutivo Nacional (PEN) podrá formalizar operaciones de Crédito Público con organismos financieros internacionales, de los que la Nación forma parte, sin necesidad de cumplimentar las disposiciones precedentemente mencionadas.

- c) Antes de formalizarse el acto de constitución de Deuda Pública externa, deberá emitir opinión el Banco Central de la República Argentina (BCRA) sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos (art. 61).

Este requisito deberá cumplimentarse cualquiera sea el ente del Sector Público emisor o contratante.

- d) Las Empresas y Sociedades del Estado sólo podrán realizar operaciones de Crédito Público cuando (art.62):

- m) se hayan cumplido los requisitos fijados en los arts. 59 y 61 de esta Ley;
- n) se encuentren dentro de los límites que fije su responsabilidad patrimonial y de acuerdo con los indicadores que, al respecto,

establezca la reglamentación;

- o) si estas operaciones requieren de avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza de la Administración Central, la autorización para su otorgamiento deberá estar prevista en la Ley de Presupuesto o, caso contrario, en una ley específica;
- p) la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con lo estipulado en el art. 62 del Decreto No.1.361/94, reglamento parcial No.3 de la Ley No.24.156, establecerá para cada ejercicio financiero el límite de endeudamiento de cada una de las Empresas y Sociedades del Estado. Para ello tendrá en cuenta:
  - 1. Importe y perfil de la deuda ya contraída.
  - 2. Importe y perfil de nuevas obligaciones a contraer.
  - 3. En los casos anteriores deberá incluirse, de corresponder la deuda contingente de la Empresa o Sociedad del Estado.
  - 4. El estado patrimonial de la Empresa o Sociedad del Estado al momento de contraer la obligación.
  - 5. El estado de origen y aplicación de fondos proyectado para el período de duración del endeudamiento.
- e) Los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza, que cualquier ente público otorgue a personas ajenas a este sector, requieren de una ley previa (art. 64).

Las instituciones públicas financieras no deberán cumplimentar esta disposición.

- f) El PEN podrá realizar operaciones de Crédito Público para reestructurar la Deuda Pública, en la medida que ello implique un mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales (art. 65).
- g) El BCRA podrá realizar operaciones de crédito con instituciones financieras internacionales sin cumplimentar las disposiciones de esta Ley, sólo cuando tengan por objeto garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria (art. 71).
- h) El Organismo Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera - la Secretaría de Hacienda -, fijará las características y condiciones no previstas en esta Ley. (art. 63).

En el caso de operaciones de Crédito Público contraídas por entidades de la Administración Nacional, el aval de la Administración Central que se requiera con relación a las mismas, se considerará autorizado siempre que aquellas operaciones se encuentren aprobadas en la respectiva Ley de Presupuesto, de acuerdo con lo establecido en el art. 60 de la Ley.

La Secretaría de Hacienda podrá avalar operaciones de crédito realizadas por Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado, que se

cancelen dentro del ejercicio presupuestario (Decreto N0- 1.361/94, art. 63).

Finalmente, debe destacarse muy especialmente lo establecido por el art. 66:

**"Las operaciones de Crédito Público realizadas en contravención a las normas dispuestas en la presente Ley son nulas y sin efecto, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen."**

**"Las obligaciones que se deriven de las mismas no serán oponibles ni a la Administración Central ni a cualquier otra entidad contratante del Sector Público Nacional."**

## **1.2.2. La Organización del Sistema de Crédito Público. a Ley**

### **1.2.2.1. El Organo Rector del Sistema.**

La Ley, en su art. 68, establece que la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) será el órgano rector del Sistema.

**Su misión es la de asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de Crédito Público.**

Tendrá competencia para (art. 69):

- a) Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera.
- b) Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito.
- c) Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas.
- 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.
- 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 específicos.
- h) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, integrado al sistema de contabilidad gubernamental.

i) Establecer estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la Deuda Pública y supervisar su cumplimiento.

j) Todas las demás que le asigne la reglamentación.

No obstante lo expresado precedentemente, debe advertirse que mediante Decreto No.1.033/94, dictado el 29.06.94, se aprobó la estructura organizativa de la Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros.

Dicho Decreto limita las funciones asignadas por la Ley No.24.156 a la ONCP, al establecer en su art. 72 que:

**"La Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros será responsable de las tareas establecidas por los Incisos a) al f) del Artículo 69 de la Ley No.24.156".**

Resulta obvio señalar que excluir del ámbito de competencia de la ONCP las tareas establecidas por los Incisos a) al f) del citado artículo, implica que la misma no podrá dar pleno cumplimiento a la misión que le asigna el art. 68 de la Ley No.24.156.

En efecto, sólo correspondería a la ONCP las tareas descriptas en los incisos g) al j) del art. 69 de la Ley, es decir:

e) Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de Crédito Público se apliquen a sus fines específicos.

f) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental.

g) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la Deuda Pública y supervisar su cumplimiento.

j) Todas las demás que le asigne la reglamentación.

Asimismo debe señalarse que, con fecha 05.08.94, el PE.N. dictó el Decreto No.1.361/ 94, mediante el cual se aprobó el Reglamento Parcial No.3 de la Ley No.24.156. El mismo, en su art. 69, establece que:

Además de las funciones asignadas por la Ley, la OFICINA NACIONAL DE CREDITO PUBLICO tendrá competencia para:..."

La competencia adicional asignada por el Decreto No.1.361/94 a la ONCP se desarrollará en el punto 1.2.2.2.

Finalmente, el 23.08.94 el PE.N. dictó el Decreto No.1.492/94, por el que aprueba la modificación de la estructura organizativa del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, especialmente en lo que respecta a la Secretaría de Hacienda - Organo Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera, de acuerdo con

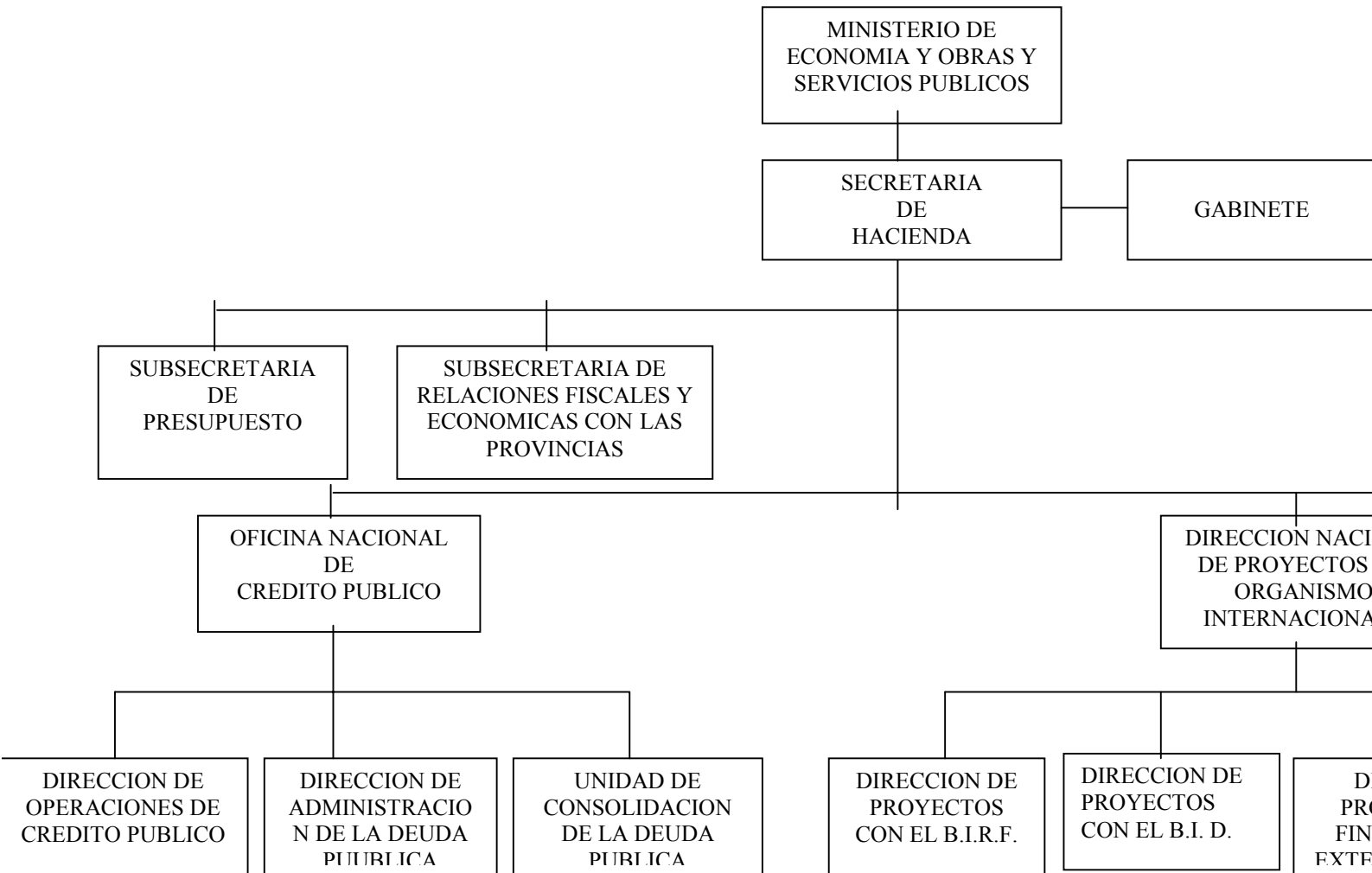
el art. 59 de la Ley y con el Decreto No.2.666/92-

Esta modificación de la estructura organizativa de la Secretaría de Hacienda será analizada al desarrollar el plinto 1.2.2.2.

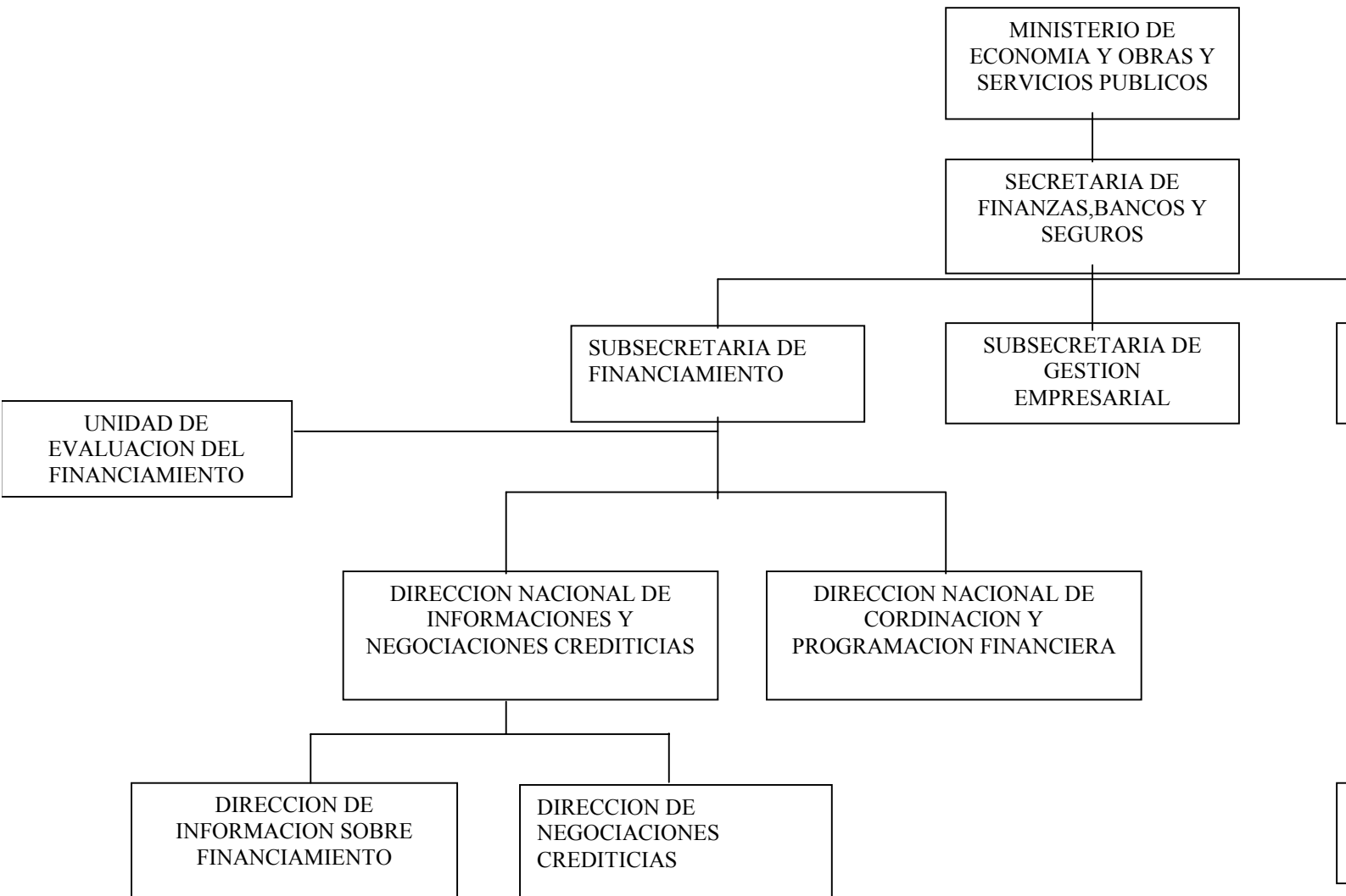
#### **1.2.2.2. La Estructura Organizativa del Sistema.**

La estructura organizativa necesaria para el cumplimiento de los objetivos del Sistema de Crédito Público, definidos en la Ley, fue establecida mediante Decretos Nos. 1.594/92, 2.737/92, 2.453/93, 507/94, 1.033/94 y 1.492/94 y puede apreciarse en los organigramas que se presentan como ANEXOS I y II.

**ANEXO I**



**ANEXO II**



Del Decreto No.1.492/94 surgen los objetivos de la Secretaría de Hacienda y del Decreto No.1.033/94 los de la Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros, actualmente columnas de la estructura organizativa del Sistema de Crédito Público.

- **SECRETARIA DE HACIENDA.**

El Decreto No.1.492/94 establece, entre otros, los siguientes objetivos:

- **Dirigir la administración financiera del Sector Público Nacional a través de los Sistemas de Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público.**
- **Coordinar la administración y control del Crédito Público interno y externo y entender en la administración de proyectos financiados por organismos internacionales multilaterales.**

- **SECRETARIA DE FINANZAS, BANCOS Y SEGUROS.**

Los objetivos que establece el Decreto No.1.033/94 son, entre otros, los que se detallan a continuación:

- Preservar el Crédito Público.
- Coordinar la formulación, propuesta e implementación de las políticas relativas al financiamiento interno y externo del Estado Nacional.
- Supervisar y coordinar la aplicación de todo acto o negociación de financiamiento a celebrarse por la Nación, las provincias o sus organismos o empresas, por las que se originen o puedan eventualmente originarse obligaciones de pago en moneda extranjera.

Todo ello en el 24.156 que, tal como tareas que han pasado marco de lo establecido en los incisos a) al f) del art. 69 de la Ley No.24.156 que, tal como ya se señaló, en virtud del art. 7º del Decreto No.1.033/94, detallan a ser de la competencia de esta Secretaría.

Como puede apreciarse, las misiones que tienen asignadas ambas Secretarías de Estado son complementarias y hacen, en su conjunto, a la implementación del Sistema de Crédito Público.

Por lo tanto, sus gestiones deberán, necesariamente, estar integradas e interrelacionadas para que el Sistema pueda operar atendiendo a principios de economía, eficiencia y eficacia. Si se desciende en la estructura organizativa y se combinan las misiones de los distintos sectores involucrados, de acuerdo con lo establecido en los Decretos ya citados, puede concluirse que:

- a) La Subsecretaría de Financiamiento, dependiente de la Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros, de acuerdo con lo establecido por el Decreto No.1.033/94 - Anexo II, tiene como objetivo:

"Ejecutar las políticas y medidas relativas al financiamiento externo e interno del Estado Nacional, interviniendo en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros nacionales, extranjeros, públicos o privados".

Bajo su jurisdicción se encuentran:

- q) **La Unidad de Evaluación del Financiamiento** que tiene como responsabilidad primaria evaluar el desempeño y la eficiencia en la utilización del financiamiento.

A tal fin deberá desarrollar las siguientes acciones:

1. Evaluar el desempeño financiero de la República Argentina, su diagnóstico y pronóstico.
2. Asesorar sobre la factibilidad de las distintas operaciones de Crédito Público.
3. Evaluar la eficiencia en la utilización de financiamiento.

- r) **La Dirección Nacional de Informaciones y Negociaciones Crediticias** que tiene como responsabilidad primaria elaborar, evaluar y ejecutar planes, y propuestas en apoyo de la gestión de política financiera a desarrollar por el PEN, manteniendo los contactos pertinentes con las entidades involucradas del país y del exterior.

A tal fin deberá desarrollar las siguientes acciones:

1. Realizar la negociación de contratos de Crédito Público, incluyendo la colocación de empréstitos, tanto internos como externos, en el ámbito de su competencia.
2. Entender en la formación y mantenimiento del sistema de información sobre mercados de capitales internos y externos.
3. Preparar los proyectos de contratos de Crédito Público de la Administración Pública Centralizada y Organismos Descentralizados.
4. Dictaminar sobre los proyectos de contratos de Crédito Público de las Empresas y Sociedades del Estado.
5. Participar en la negociación de contratos de Crédito Público internos y externos de las Empresas y Sociedades del Estado.
6. Negociar la emisión de instrumentos de la Deuda Pública (interna) de la Administración Pública Centralizada y Organismos Descentralizados.
7. Negociar la colocación de instrumentos de la Deuda Pública interna y externa en los mercados locales, extranjeros e internacionales.

8. Entender en la programación de la Deuda Pública interna y externa.
9. Intervenir en las inversiones correspondientes a los instrumentos que garantizan Deuda Pública.
10. Diseñar estrategias de manejo de pasivos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad de los servicios de la Deuda Pública frente a fluctuaciones en los tipos de cambio y tasas de interés y a reducir el costo del endeudamiento público.
11. Proponer cursos de acción para el manejo de los activos y pasivos financieros del Sector Público.
12. Supervisar la evaluación del financiamiento público.

Para dar cumplimiento a lo detallado precedentemente cuenta con dos Direcciones, a saber:

- s) **La Dirección de Información sobre Financiamiento** que deberá llevar a cabo las siguientes acciones:
  1. Efectuar el diseño y programación de un sistema de información sobre mercados de capitales internos y externos.
  2. Recopilar la información de base sobre las condiciones de operación de tales mercados, tasas de interés y tipos de cambio, en el país y en el exterior.
  3. Evaluar las políticas de crédito de las instituciones financieras internas e internacionales.
  4. Obtener información sobre las ofertas de capitales a nivel mundial y líneas de crédito, por sectores de actividad económica.
  5. Analizar los términos de contratación de los diferentes países de la región y de otras instituciones del país en cuanto a las operaciones de crédito internas e internacionales.
  6. Preparar informes sobre las condiciones relativas de los distintos mercados de capitales y extraer conclusiones operativas para dar apoyo a los negociadores.
  7. Sugerir políticas tendientes a canalizar el ahorro nacional hacia las operaciones de Crédito Público.
  8. Coordinar la preparación de la información macroeconómica incluida en los prospectos correspondientes a las distintas colocaciones.

9. Participar en el diseño de estrategias de manejo de pasivos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad de los servicios de la Deuda Pública, frente a fluctuaciones de los tipos de cambios y tasas de interés y a reducir el costo del endeudamiento público.
10. Analizar los distintos tipos de operaciones financieras, incluyendo productos derivados, y su aplicación a las operaciones de Crédito Público.

t) **La Dirección de Negociaciones Crediticias** que deberá realizar las siguientes acciones:

1. Entender en las negociaciones de Crédito Público.
2. Proponer; para cada operación de Crédito Público, las condiciones de la tasa de interés, período de gracia, pago mínimo y máximo, monedas utilizables y otras condiciones inherentes a la negociación.
3. Entender en la preparación y redacción de contratos y otros documentos requeridos en las negociaciones.
4. Coordinar con los representantes del país en las instituciones financieras internacionales de crédito, las gestiones que sea necesario emprender para lograr el tratamiento más favorable para el país.
5. Supervisar que las condiciones que se puedan estipular en los contratos de préstamo, respondan al programa económico y social nacional de mediano y largo plazo.
6. Desarrollar similares acciones a las descritas en el punto anterior para empréstitos y otras formas de utilización del Crédito Público.
7. Proponer alternativas de mejora de retorno sobre colocaciones propias.
8. Informar sobre objetivos en la gestión específica, su cumplimiento y la relación con los distintos interlocutores.
9. Participar en el análisis de las condiciones financieras de la colocación de excedentes transitorios del Tesoro Nacional e instituciones de Seguridad Social.
10. Participar en el diseño de estrategias de manejo de pasivos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad de los servicios de la Deuda Pública frente a fluctuaciones en los tipos de cambio y tasas de interés y el costo de endeudamiento público.
11. Proponer políticas de manejo de pasivos y activos del Sector Público.

12. Tratar con las agencias calificadoras de riesgo nacionales e internacionales el análisis de los instrumentos de Deuda Pública.

- u) **La Dirección Nacional de Coordinación y Programación Financiera** que tiene como responsabilidad primaria coordinar el programa de endeudamiento y venta de activos en función de las previsiones presupuestarias en materia de financiamiento de la Administración Pública Centralizada.

A tal fin, deberá desarrollar las siguientes acciones:

1. Analizar que las operaciones financieras de los distintos entes del Sector público; en sus aspectos financieros, resulten consistentes entre sí.
2. 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 aseguran el repago.
3. Coordinar criterios y estrategias a fin de lograr unidad de acción en las negociaciones y contrataciones de las operaciones de Crédito Público que efectúen los Organismos Descentralizados, Empresas del Estado y gobiernos provinciales y municipales.

- b) **La Unidad Asesora de Política Financiera** que, de acuerdo con el Decreto No.1.492/ 94 depende de la Secretaría de Hacienda, **tiene como responsabilidad primaria asistir al Secretario en el diseño y en la operación del Sistema de Administración Financiera del Sector Público Nacional.**

A tal fin deberá desarrollar las acciones que se detallan a continuación:

1. Realizar el seguimiento del funcionamiento del Sistema de Administración financiera del Sector Público Nacional y proponer los ajustes necesarios.
2. Desarrollar sistemas de información financiera destinados a lograr una eficiencia administración de los recursos públicos.
3. Orientar los sistemas financieros en la generación de información oportuna y confiable para la toma de decisiones.
4. Analizar la coherencia entre las cuentas públicas y el programa monetario y la balanza de pagos.

- c) **La Oficina Nacional de Crédito Público**, dependiente de la Secretaría de Hacienda, que de acuerdo con lo establecido por el Decreto No.1.492/94 **tiene por responsabilidad primaria realizar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante**

**operaciones de Crédito Público y programar y efectuar con eficacia la atención del servicio de la Deuda Pública.**

Para cumplir con esta responsabilidad, deberá llevar a cabo las siguientes acciones:

1. Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el Sector Público Nacional, elabore el Organismo Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera.
2. Ejecutar los procedimientos de colocación y rescate de empréstitos, así como los de contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del Sector Público Nacional.
3. Intervenir en la colocación de títulos de la deuda y en la contratación de préstamos.
4. Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de Crédito Público se apliquen a sus fines específicos.
5. Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental.
6. Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la Deuda Pública y supervisar su cumplimiento.
7. Proponer normas y procedimientos que tiendan a incrementar la eficacia y eficiencia de la operatoria del Crédito Público.
8. Asesorar a los organismos públicos en temas de su competencia.

Complementando las funciones asignadas por los incisos g), h), e i) del art. 69 de la Ley, mediante Decreto No.1.361/94, por el que se aprueba el Reglamento Parcial No.3 de la Ley No.24.156, se establece en su art. 69:

**"Además de las funciones asignadas por la Ley, la OFICINA NACIONAL DE CREDITO PUBLICO tendrá competencia para:**

g) Establecer las normas e instructivos para el seguimiento, información y control del uso de los préstamos.

Los entes emisores o contratantes de Deuda Pública directa o indirecta deberán comunicar a la ONCP toda solicitud de desembolso dentro de los tres (3) días desde la fecha de su presentación.

Una vez percibido el o los desembolsos resultantes, los entes entregarán a la ONCP, dentro de los tres (3) días de producido el hecho, la documentación de respaldo a efectos de su registro y control por parte de aquella.

h) Organizar y mantener actualizado el registro de las operaciones de Crédito Público, para lo cual todas las jurisdicciones y entidades del Sector Público

Nacional no financiero, deberán atender los requerimientos de información relacionados con el mencionado registro, en los plazos determinados precedentemente o los que estipule para cada caso la ONCP

Las entidades públicas y organizaciones privadas cuyas obligaciones se encuentren avaladas por la Administración Central, que atiendan el servicio de su deuda con recursos propios, deberán informar a la ONCP dentro de los tres (3) días, las fechas del efectivo pago del mencionado servicio, adjuntando la documentación respaldatoria.

Cuando el pago de la obligación contraída se efectúe a través de cuentas bancarias que las entidades públicas posean en el exterior o se descuenten directamente de la Cuenta del Préstamo, deberán informar sobre dichas operaciones a la ONCP acompañando la documentación pertinente dentro de un plazo máximo de siete (7) días posteriores a la efectivización de la operación.

La ONCP dictará 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 que, a tal efecto, dicte la Contaduría General de la Nación (CGN) para su integración a los sistemas de contabilidad gubernamental y unidad de registro de Crédito Público, respectivamente, y dentro del marco del Sistema Integrado de Información Financiera.

i) Realizar las estimaciones y proyecciones del servicio de la Deuda Pública y de los desembolsos correspondientes a cada operación de Crédito Público, suministrando la información pertinente a la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) y a la Tesorería General de la Nación (TGN) con las características y en los plazos que determine la Secretaría de Hacienda.

Bajo su jurisdicción se encuentran:

v) **La Dirección de Operaciones de Crédito Público** que tiene a su cargo desarrollar las siguientes acciones:

1. Intervenir en las autorizaciones de endeudamiento público.
2. Entender en las tramitaciones necesarias para la emisión y colocación de títulos públicos.
3. Entender en la contratación de préstamos no financieros.
4. Entender en la refinanciación de operaciones de Crédito Público.
5. Entender, en el marco de la legislación vigente, en la emisión de los avales que emita el Tesoro Nacional.
6. Tramitar y participar en toda otra operación de Crédito Público no mencionada en los incisos anteriores.

7. Proponer normas y procedimientos de ejecución de operaciones de Crédito Público.
  8. Asesorar a los organismos públicos en temas de su competencia.
- La **Dirección de Administración de la Deuda Pública** que deberá desarrollar las siguientes acciones:
1. Llevar la contabilidad analítica de la Deuda Pública interna y externa de la Administración Central, debidamente integrada al Sistema de Información Financiera (SIDIF).
  2. Llevar registros de la Deuda Pública interna y externa de los Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado.
  3. Llevar el registro de la emisión y seguimiento de los avales otorgados por el Tesoro Nacional, así como del estado de vigencia de los mismos.
  4. Controlar los proyectos de presupuesto de las entidades del Sector Público Nacional en lo concerniente al servicio anual de la deuda interna y externa.
  5. Formular el presupuesto anual del servicio de la Deuda Pública y programar
  6. Entender en la programación de los pagos de la Deuda Pública.
  7. Elaborar informes y estados financieros periódicos sobre el estado de endeudamiento del Sector Público.
  8. Actuar como Servicio Administrativo- Financiero de la jurisdicción 90 "SERVICIO LA DEUDA PUBLICA", emitiendo con oportunidad las órdenes de pago necesarias para atender el servicio respectivo.
  9. Realizar tareas de análisis económico - financiero del volumen y composición de la Deuda Pública.
  10. Ejercer el control y supervisión del destino de los fondos provenientes de la utilización del crédito interno y externo, cuando la operación determine una utilización específica.
  11. Proponer normas y procedimientos que den economicidad, eficiencia y eficacia a los procesos de administración del Crédito Público.

- **La Unidad de Consolidación de la Deuda Pública**, encargada de las siguientes acciones:

1. Tramitar la documentación relacionada con la consolidación de la Deuda Pública dispuesta por la Ley No.23.982, y sus disposiciones complementarias, originada en las Jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional.
2. Preparar la documentación destinada al Banco Central de la República Argentina, al Banco de la Nación Argentina y a la Caja de Valores relativa a los pagos en Bonos de Consolidación de Deudas.
3. Tramitar la emisión de los Bonos de Consolidación de la Deuda Pública.
4. Realizar la recepción y registro de cesiones y embargos sobre acreencias consolidadas e informar a la Justicia sobre su cumplimiento.
5. Actualizar el digesto de normas aplicables al proceso de consolidación de deudas.
6. Elaborar informes periódicos sobre el estado de la Deuda Pública consolidada por la Ley No.23.982.
7. Entender en el asesoramiento a los organismos del Sector Público Nacional respecto a los temas de su competencia.

**d) La Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales que tiene por responsabilidad primaria entender en la administración de préstamos de organismos internacionales destinados a financiar proyectos a ser desarrollados en el ámbito del Sector Público Nacional y efectuar su seguimiento y control de utilización.**

A tal fin desarrollará las siguientes acciones:

1. Organizar la programación de la utilización del crédito de organismos internacionales.
2. Supervisar que los ingresos provenientes de operaciones de préstamo de organismos financieros internacionales sean utilizados a los fines indicados para cada proyecto.
3. Solicitar a los organismos involucrados que informen sobre la ejecución de los proyectos.
4. Comprobar el ajuste en la realización de los proyectos a

los programas originales analizar los desvíos ocurridos.

5. Llevar un registro de los expertos contratados, de los informes presentados, de los bienes adquiridos y de los desembolsos producidos para cada proyecto.
6. Supervisar el estado de los informes y rendiciones que deban entregarse a los organismos internacionales de crédito, con motivo de los desembolsos recibidos.
7. Entender en la relación global con los organismos y sus organizaciones vinculadas.
8. Coordinar las relaciones institucionales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos con los organismos multilaterales de crédito.
9. Efectuar el análisis y seguimiento de las políticas nacionales ante los organismos financieros internacionales.
10. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, cuando así corresponda, las acciones a desarrollar ante los organismos financieros internacionales.

Para dar cumplimiento a lo detallado precedentemente cuenta con:

- **La Unidad de Relaciones Institucionales** que desarrolla las siguientes acciones:

1. Intervenir en la coordinación de las relaciones institucionales del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos con los organismos multilaterales de crédito.
2. Intervenir en el análisis y seguimiento de las políticas nacionales ante los organismos financieros internacionales.
3. Analizar las ventajas de la eventual participación de la República Argentina como miembro regional o extraregional de organismos financieros Internacionales.
4. Elaborar y efectuar el seguimiento de los distintos instrumentos normativos por los que se aprueba el ingreso y/o el aumento del aporte de la República Argentina al capital social de los organismos financieros internacionales.
5. Realizar el análisis de los documentos remitidos por los organismos internacionales y elaborar las recomendaciones

pertinentes.

6. Participar en la coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, cuando así corresponda, de las acciones a desarrollar ante los organismos financieros internacionales.
7. Intervenir en la relación global con los organismos internacionales.

- **La Dirección de Proyectos con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento** que tiene a su cargo:

1. Organizar la programación de la utilización del crédito del Banco.
2. Controlar la utilización de los ingresos provenientes de operaciones crediticias con el Banco destinadas a financiar proyectos.
3. Solicitar a los organismos involucrados informes sobre la ejecución de los proyectos.
4. Controlar la ejecución de los programas originales y analizar los desvíos ocurridos y efectuar recomendaciones para alcanzar las metas.
5. Llevar registros de los expertos contratados, de los informes producidos, de los bienes adquiridos, de los gastos realizados y demás elementos provistos para el desarrollo de los respectivos proyectos.
6. Supervisar el estado de los informes y rendiciones que deban efectuarse al Banco con motivo de las operaciones crediticias contratadas.
7. Entender en la relación global con el Banco y sus organizaciones vinculadas.
8. Supervisar el normal desembolso y ejecución de los distintos préstamos.

- **La Dirección de Proyectos con el Banco Interamericano de Desarrollo** que lleva a cabo las siguientes acciones:

1. Organizar la programación de la utilización del crédito del Banco.
2. Controlar la utilización de los ingresos provenientes de operaciones crediticias con el Banco destinadas a financiar proyectos.
3. Solicitar a los organismos involucrados informes sobre la ejecución de los proyectos.
4. Controlar la ejecución de los programas originales y analizar los

desvíos ocurridos y efectuar recomendaciones para alcanzar las metas.

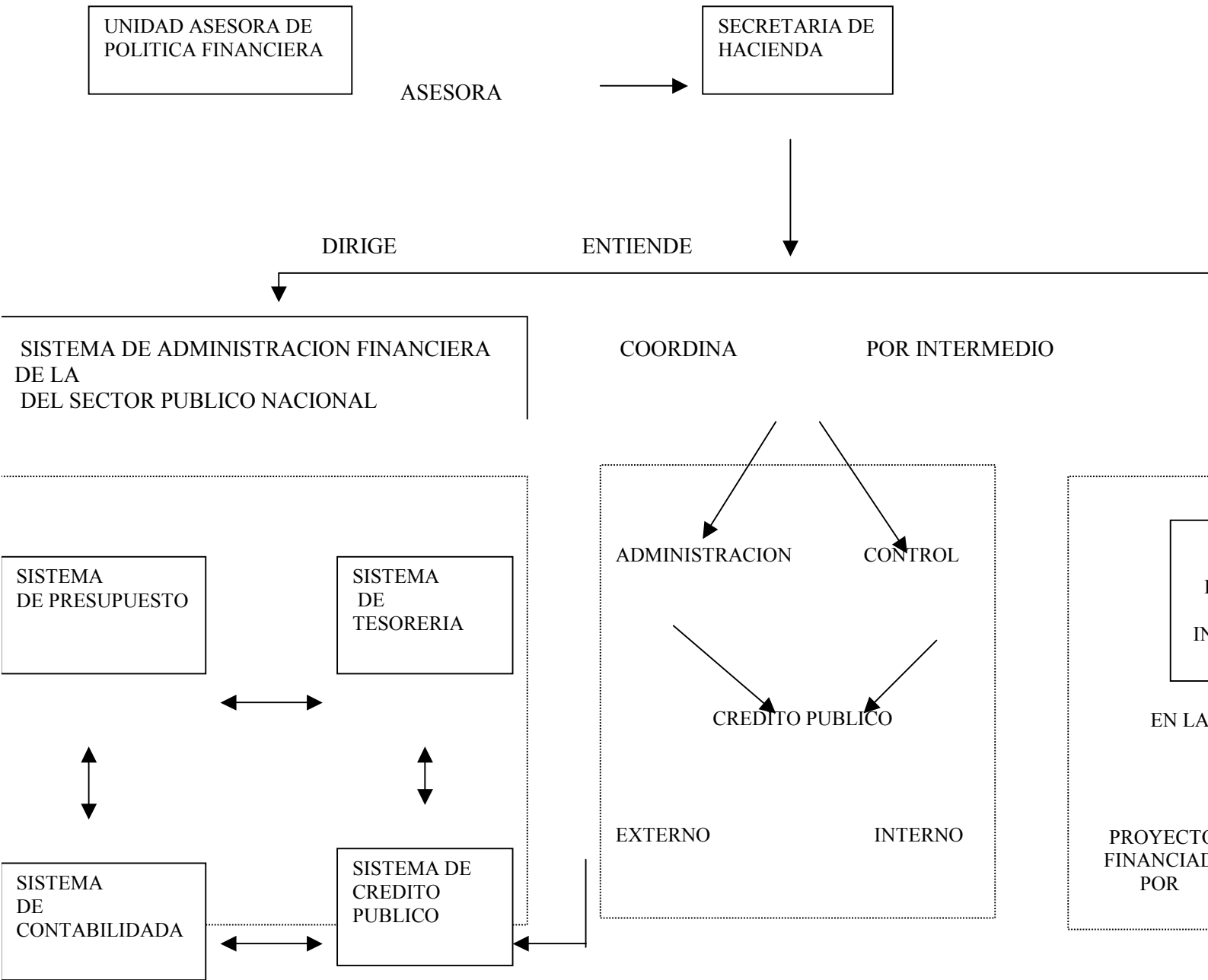
5. Llevar registros de los expertos contratados, de los informes producidos, de los bienes adquiridos, de los gastos' realizados y demás elementos provistos para el desarrollo de los respectivos proyectos.
6. Supervisar el estado de los informes y rendiciones que deban efectuarse al Banco con motivo de las operaciones crediticias contratadas.
7. Entender en la relación global con el Banco y sus organizaciones vinculadas.
8. Supervisar el normal desembolso y ejecución de los distintos préstamos.

- La **Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral** que tiene a su cargo:

1. Organizar la programación de la utilización del crédito externo bilateral.
2. Controlar la utilización de los ingresos provenientes de operaciones crediticias y de asistencia con organismos financieros externos bilaterales, destinados a financiar proyectos.
3. Solicitar a los organismos involucrados informes sobre la ejecución de los proyectos.
4. Controlar la ejecución de los programas originales y analizar los desvíos ocurridos.
5. Llevar registros de los expertos contratados, de los informes producidos, de los bienes adquiridos, de los gastos realizados y demás elementos provistos para el desarrollo de los respectivos proyectos.
6. Supervisar el estado de los informes y rendiciones que deban efectuarse a los organismos financieros externos con motivo de las operaciones crediticias contratadas.
7. Entender en la relación global con los organismos y sus organizaciones vinculadas.

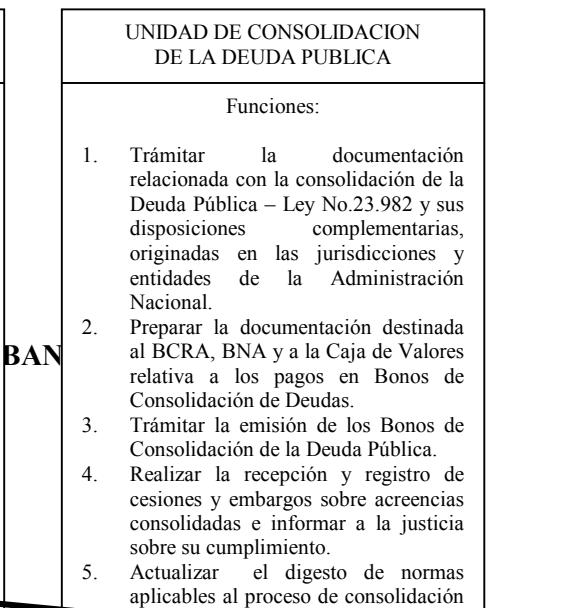
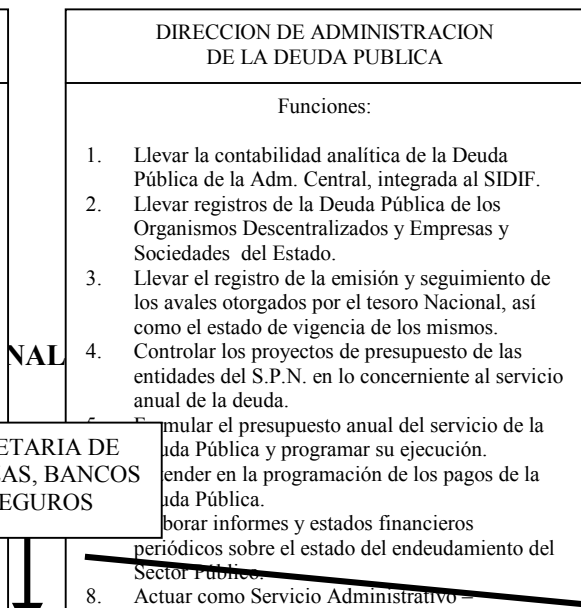
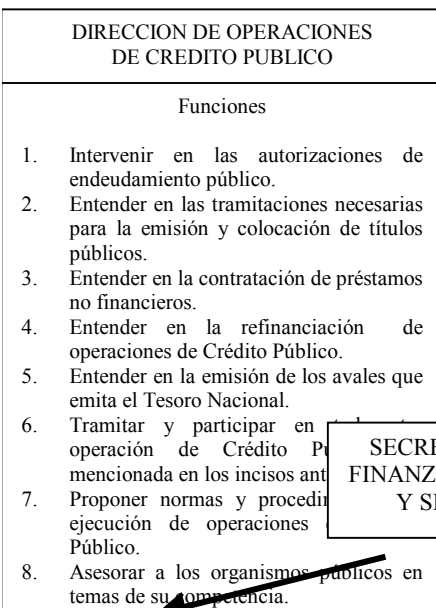
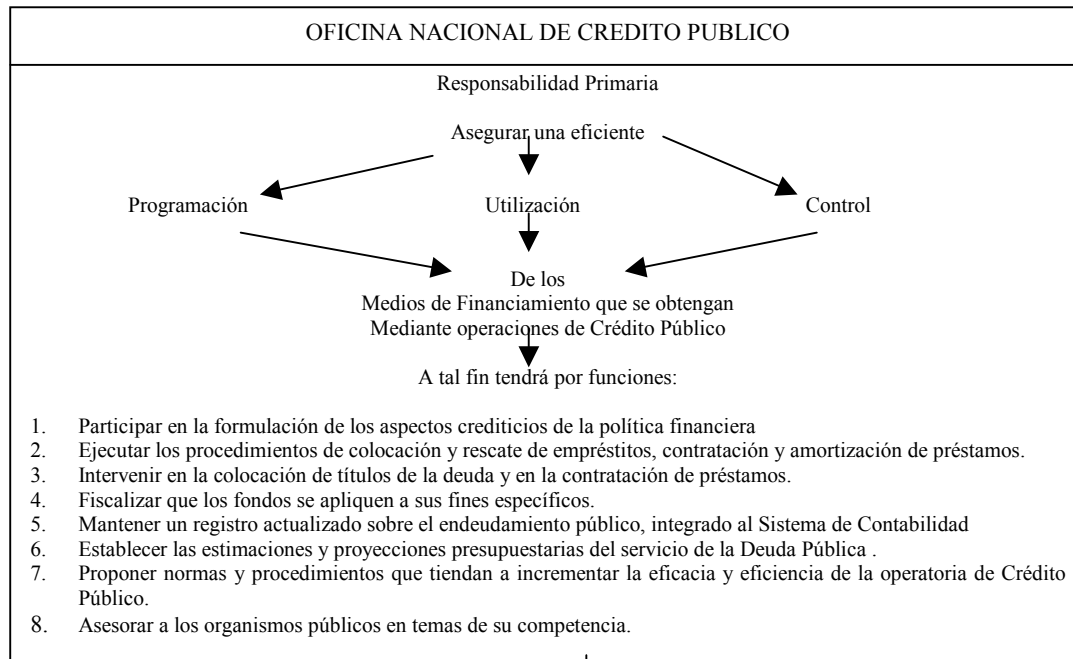
En ANEXOS III y IV se presentan las Estructuras Funcionales de las Secretarías de Hacienda y de Finanzas, Bancos y Seguros, en lo que concierne al Sistema de Crédito Público.

**ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA SECRETARIA DE HACIENDA**



**SISTEMA DE CREDITO PUBLICO**

↓  
**Organo Rector**



**SECRETARIA DE FINANZAS, BANCOS Y SEGUROS**

**COORDINA LA**

**FORMULACION PROPUESTA IMPLEMENTACION**

**DE**

POLÍTICAS

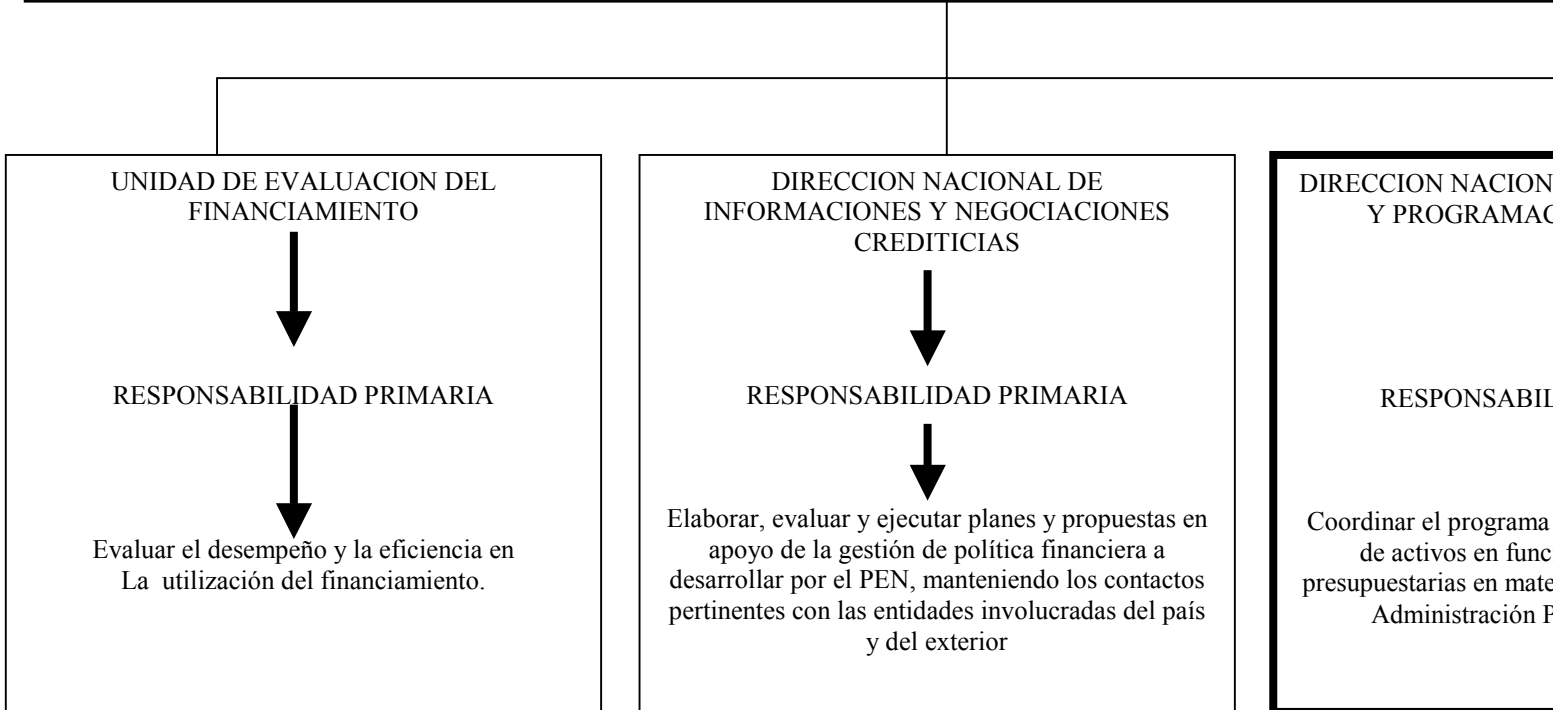
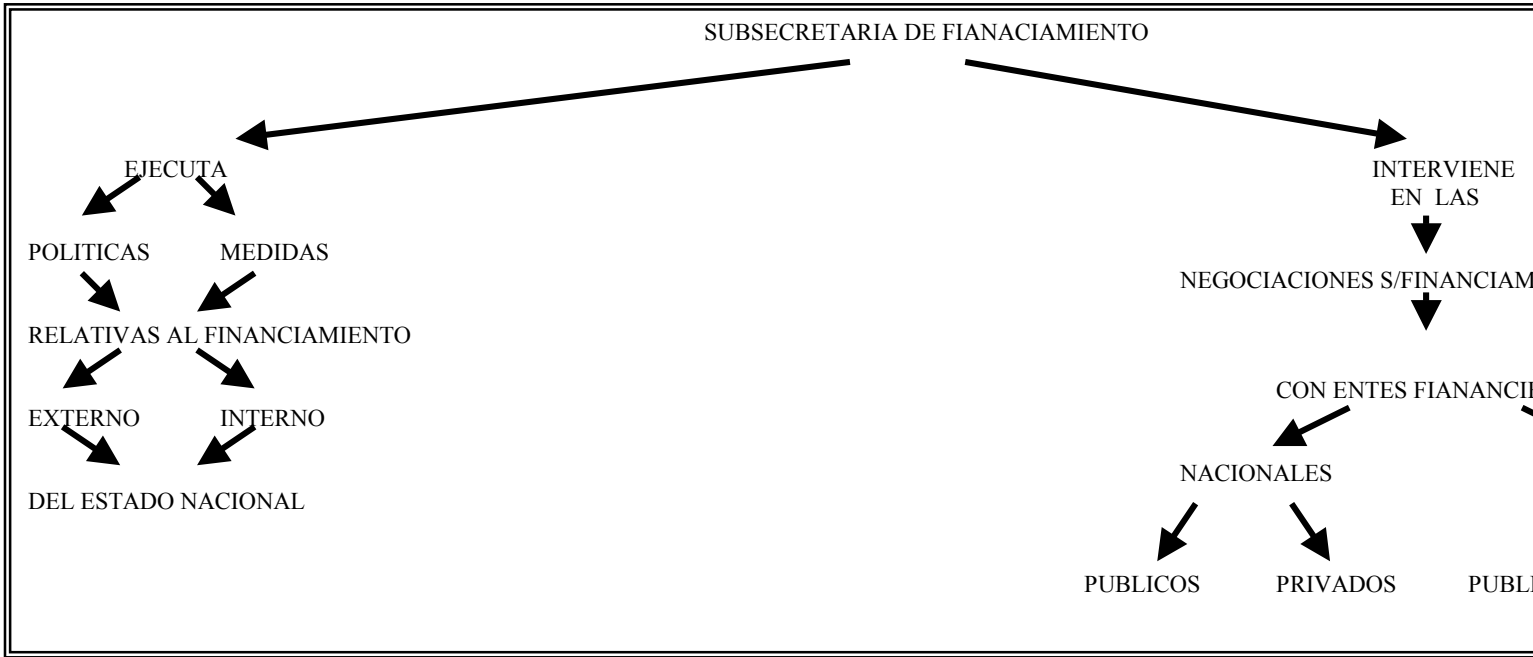
**SUPERVISA Y COORDINA APLICACION**

**DE TODO**

**ACTO**

**NE**

**DE FINANCIAMIENTO**





### **1.2.3. El Sistema Informativo.**

La operatoria del Sistema de Crédito Público se sustenta básicamente en dos sistemas de información.

#### **1.2.3.1. Sistema Integrado de Información sobre Mercados de Capitales.**

Este sistema consiste en una sistemática y permanente apertura a las fuentes de información especializadas en los mercados de capitales nacionales e internacionales, con el propósito de:

- a) contar con información actualizada de las ofertas de financiamiento disponibles y de la evolución de los distintos mercados financieros; y,
- b) mejorar el poder y las condiciones de negociación en las operaciones crediticias del Sector Público Nacional.

#### **1.2.3.2. Sistema de Registro de la Deuda Pública.**

El Registro de la Deuda Pública constituye un sistema centralizado de información del universo de operaciones de Crédito Público vigentes y en negociación, cuyo contenido está caracterizado por:

- a) datos detallados sobre contratos firmados y en negociación;
- b) desembolsos pasados y futuros; y
- c) servicio de la deuda pasado y futuro.

Dicho sistema se prevé intervenga en apoyo de:

- a) la formulación del Presupuesto de Servicios de la Deuda Pública y Públicamente Garantizada;
- b) la Ejecución Presupuestaria del Crédito Público;
  - autorización, contratación y desembolsos de contratos de préstamos y/o autorización, emisión y colocación de Títulos Públicos;
  - compromiso, ordenado a pagar y amortización de servicios de contratos de préstamos y rescate de Títulos Públicos.
- c) la contabilización patrimonial de los Pasivos y Pasivos Contingentes; d) el control de gestión de los contratos firmados y de las negociaciones en curso; y,

- d) las proyecciones del saldo y servicios de la Deuda Pública, con distintos horizontes según las necesidades y el uso a darse a las estadísticas correspondientes.

El Sistema está a cargo de la Dirección de Administración de la Deuda Pública, dependiente de la ONCP.

La confiabilidad de la información que procese y emita el Registro de la Deuda, va a ser función directa de la confiabilidad de los datos que se ingresen al Sistema.

A tal efecto y con el propósito de garantizar un flujo informativo que abarque correctamente al universo de operaciones de Crédito Público vigente y en negociación, resulta necesario establecer la obligación de informar a cargo de los distintos sectores vinculados con el Sistema de Crédito Público.

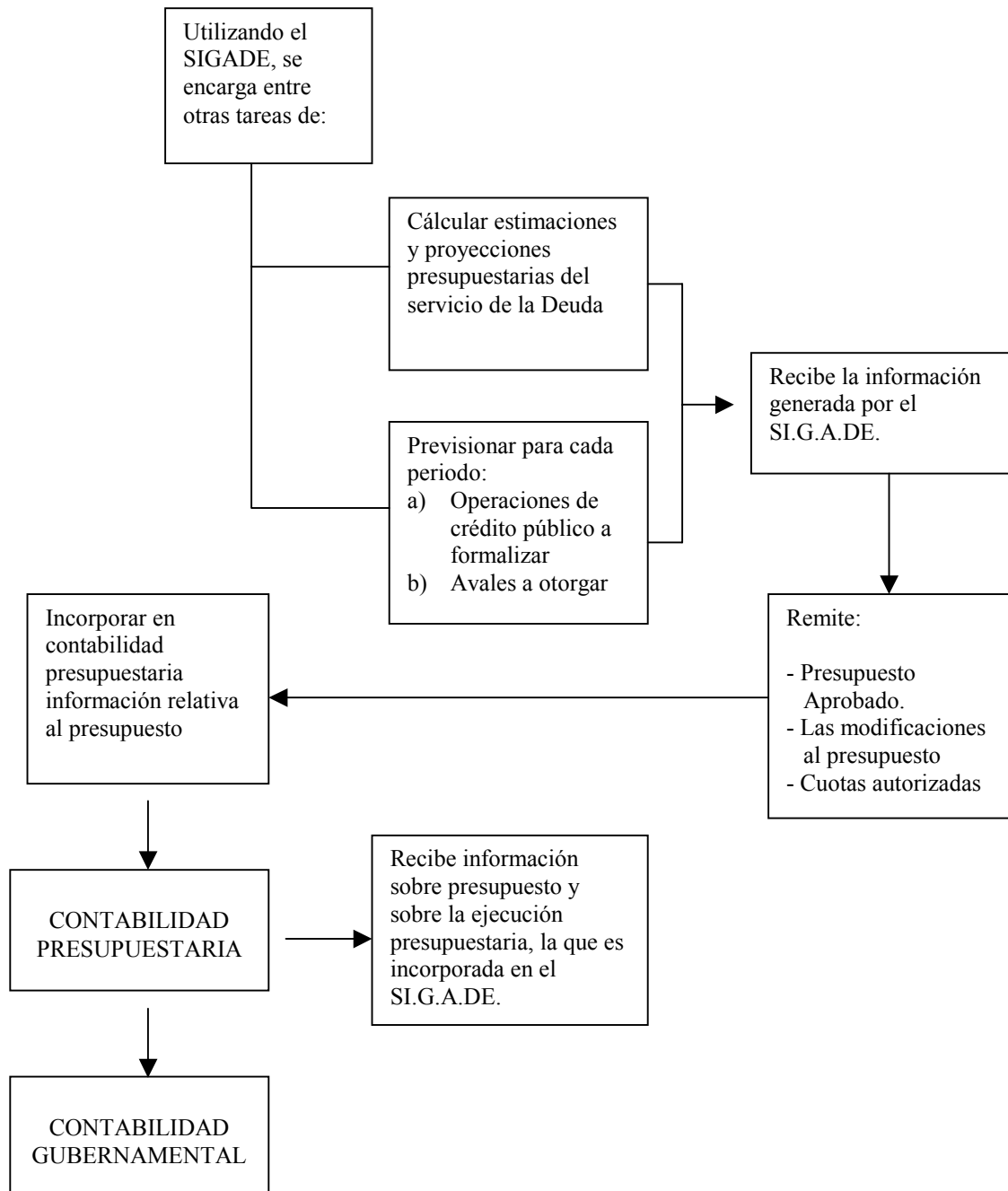
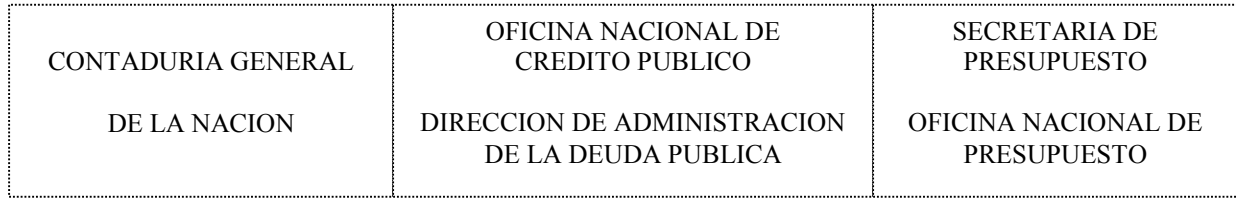
Para alcanzar tal objetivo, el Decreto N~ 1361/94 reglamenta, fundamentalmente, los incisos g), h) e i) del art. 69 de la Ley (Ver Punto 1.2.2.2. La Estructura Organizativa del Sistema, apartado c).

En lo que respecta al Sistema Informativo del Registro de la Deuda, se ha optado por incorporar como núcleo al Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SICADE), desarrollado por la UNCTAD, cuya descripción se realizará en el punto 1.2.5.

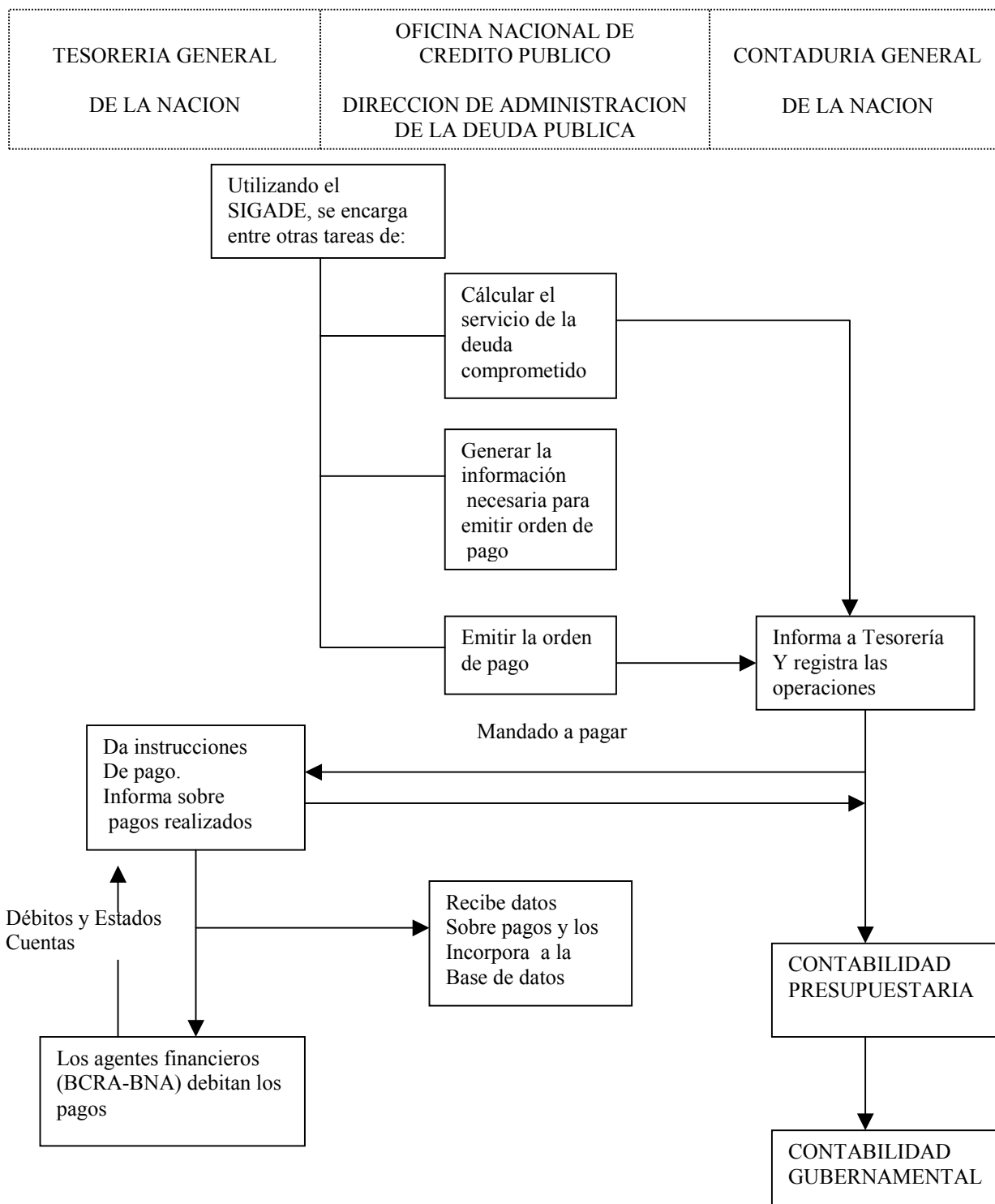
En los cuadros que se presentan como ANEXO V y ANEXO VI, se puede apreciar el II Lijo informativo interno relacionado con las etapas de Formulación y Ejecución Presupuestaria y la vinculación con otras áreas componentes del Sistema de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

SISTEMA DE INFORMACION

FORMULACION PRESUPUESTARIA



SISTEMA DE INFORMACION  
FORMULACION PRESUPUESTARIA



COMPROMISO, ORDENADO A PAGAR Y AMORTIZACION DE SERVICIOS DE CONTRATOS DE PRESTAMO O RESCATE DE TITULOS PUBLICOS.  
JURISDICCIONES 90 Y 91 CON ASISTENCIA DEL TESORO

## **1.2.4. La Gestión del Crédito Público.**

### **1.2.4.1. Inicio y Autorización.**

A los efectos de instrumentar la política de control de las operaciones de Crédito Público, la Ley establece en su art. 59 un mecanismo por el cual ninguna entidad del Sector Público Nacional podrá iniciar trámites para realizar operaciones de Crédito Público sin la autorización previa del Organo Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera, la Secretaría de Hacienda.

Las entidades y jurisdicciones alcanzadas por la Ley, de acuerdo con lo establecido en los arts. 8° y 9°, deberán presentar a la Subsecretaría de Financiamiento - Dirección Nacional de Coordinación y Programación Financiera información completa sobre:

- a) Los objetivos perseguidos.
- b) Destino específico de los recursos.
- c) Viabilidad de la operación.
- d) Mecanismos que aseguren el repago.

En los casos que la solicitante sea una Empresa o Sociedad del Estado que requiera avales, fianzas o garantías del Tesoro Nacional, además de lo indicado en los puntos a) a d), deberá presentar información sobre su responsabilidad patrimonial y el balance auditado del último ejercicio.

La Subsecretaría de Financiamiento podrá requerir las opiniones que considere convenientes a los efectos de evaluar las solicitudes de autorización presentadas.

La autorización de inicio de gestión se formalizará mediante nota de la Secretaría de Hacienda que contendrá las pautas a las que deberán ajustarse las condiciones generales de la operación y establecerá, en cada caso, su plazo de validez.

El monto autorizado a gestionar constituirá el valor máximo de la operación de Crédito Público.

### **1.2.4.2. Formalización.**

La Ley, en su art. 60, establece que las entidades de la Administración Nacional no podrán formalizar ninguna operación de Crédito Público que no esté contemplada en la Ley de Presupuesto General del año respectivo, o en una ley específica que la autorice expresamente, indicando:

- a) Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;
- b) Monto máximo autorizado para la operación;
- c) Plazo mínimo de amortización;
- d) Destino del financiamiento.

Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones mencionadas

precedentemente, a las operaciones de Crédito Público que formalice el PEN con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.

Previo a la formalización de una operación de Crédito Público, se requerirá a la Oficina Nacional de Presupuesto información sobre si la operación se encuentra autorizada por la Ley de Presupuesto o por una ley específica y, en caso de requerirse contrapartida de fondos locales o pago de servicios, si los mismos cuentan con los créditos respectivos en el presupuesto vigente.

La Subsecretaria de Financiamiento, a través de la Dirección Nacional de Informaciones y Negociaciones Crediticias, realiza la negociación de las operaciones de Crédito Público.

El contrato, una vez formalizado, deberá remitirse a la ONCP para su registro y control.

Como puede observarse, a través del presente mecanismo se instrumenta la política de asegurar que toda operación de Crédito Público haya sido aprobada por el Congreso.

Complementariamente y en los casos que se contraiga Deuda Externa, el art. 61 de la Ley establece que antes de formalizarse el acto respectivo y cualquiera sea el ente del Sector Público emisor o contratante, deberá emitir opinión el BCRA sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos.

#### **1.2.4.3. Otorgamiento de Aavales.**

Con relación al otorgamiento de aavales a Empresas y Sociedades del Estado y a personas ajenas al Sector Público, los arts. 62 y 64 de la Ley y sus Decretos Reglamentarios establecen respectivamente que las Empresas y Sociedades del Estado podrán realizar operaciones de Crédito Público dentro de los límites que fije su responsabilidad patrimonial.

Cuando estas operaciones requieran de aavales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza por parte de la Administración Central, la autorización para su otorgamiento debe estar prevista en la Ley de Presupuesto General o en una ley específica.

En ese sentido, el Decreto No.1.361/94 en su art. 62 determina que:

"La Secretaria de Hacienda establecerá para cada ejercicio financiero el limite de endeudamiento de cada una de las Empresas y Sociedades del Estado. Para ello tendrá en cuenta:

1. Importe y perfil de la deuda ya contraída.
2. Importe y perfil de nuevas obligaciones a contraer.

3. En los casos anteriores deberá incluirse, de corresponder la deuda contingente de la Empresa o Sociedad del Estado.
4. El estado patrimonial de la Empresa o Sociedad del Estado al momento de contraer la obligación.
5. El estado de origen y aplicación de fondos proyectado para el período de duración del endeudamiento.

Por otra parte, el art. 64 de la Ley establece que los avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza, que cualquier ente público (excluidas las instituciones públicas financieras) otorguen a personas ajenas al sector requerirán de una ley.

En su conjunto, esta serie de mecanismos apuntan a reforzar la política definida en la

Ley en cuanto a que toda operación de Crédito Público, incluyendo el otorgamiento de avales, obligatoriamente tenga tratamiento Parlamentario.

#### **1.2.4.4. Desembolsos.**

El art. 69- inciso g) de la Ley le asigna a la ONCP la responsabilidad de fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de Crédito Público se apliquen a sus fines específicos.

En relación al proceso de desembolsos, y tal como se manifestara en el apartado c) del punto 1.2.2.2., mediante Decreto No. 1.361/94 - art. 69 - se establece que los entes emisores o contratantes de Deuda Pública directa o indirecta deberán comunicar a la ONCP toda solicitud de desembolso dentro de los tres (3) días desde la fecha de su presentación.

Una vez percibido el o los desembolsos resultantes, los entes entregarán a la ONCP dentro de los tres (3) días de producido el hecho, la documentación de respaldo a electos de su registro y control por parte de aquella.

Este mecanismo tiene, como objetivo central, fijar las condiciones para contar con la información adecuada de todo el universo del endeudamiento público que se vaya contrayendo y, de esa manera, poder cumplir con la función asignada en la Ley, de fiscalizar el correcto uso de los recursos captados a través del Crédito Público.

#### **1.2.4.5. Pagos.**

Con relación al mecanismo de pagos, la Ley define, en su art. 70, que el servicio de la deuda estará constituido por la amortización del capital y el pago de los intereses, comisiones y otros cargos que eventualmente puedan haberse convenido en las operaciones de Crédito Público.

Para su atención se exige que los presupuestos de las entidades del Sector Público

se formulen previendo los créditos necesarios y, a su vez, se faculta al PEN a debitar de las cuentas bancarias de las entidades que no cumplan en término, el monto de dicho servicio y a efectuarlo directamente.

En líneas generales se procura, en la Ley y en su reglamento, cumplir con la política de asegurar que la atención del servicio de la Deuda Pública se efectúe en los plazos y términos contractuales y de acuerdo a las normas establecidas en el Presupuesto.

A tal efecto se distingue:

- a) Obligaciones contraídas por jurisdicciones de la Administración Central y por Organismos Descentralizados que cuentan con aportes del Tesoro Nacional para la atención de sus servicios.
- b) Empresas y/o Sociedades del Estado que tengan aportes de la Administración Central y cuya orden de pago deba ser emitida por la jurisdicción 90 "Deuda Pública" ó 91 "Obligaciones a Cargo del Tesoro".
- c) Entidades y jurisdicciones del Sector Público u organizaciones privadas cuyas obligaciones estén avaladas por la Administración Central y que, de acuerdo con sus compromisos contractuales, atiendan con recursos propios el servicio de su deuda, en cuyo caso están obligados a informar a la ONCP dentro de los tres (3) días las fechas del efectivo pago del mencionado servicio, adjuntando la documentación respaldatoria.
- d) Casos en que la entidad pública deudora posea cuentas en bancos o instituciones financieras del exterior posibilitando el pago de sus obligaciones sin mediación de la banca local, o cuando los mismos sean descontables de la Cuenta del Préstamo, dichos deudores deberán informar sobre dichas operaciones a la ONCP, acompañando la documentación pertinente dentro de un plazo máximo de siete (7) días posteriores a la efectivización de la operación.

Complementariamente, mediante Decreto Reglamentario a dictarse, se deberá facultar a la Secretaria de Hacienda para iniciar las acciones administrativas y/o legales que correspondan, cuando se produzcan Incumplimientos en las obligaciones contractuales asumidas.

En ANEXOS VII y VIII se presentan las etapas de "Captación de Recursos" y de "Ejecución de las Operaciones" y "Atención del Servicio de la Deuda", respectivamente, del Sistema Decisorio y de Control de las Operaciones de Crédito Público.

# OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO SISTEMA DECISORIO Y DE CONTROL

## ETAPA "CAPTACION DE RECURSOS"

PODER EJECUTIVO

PODER LEGISLATIVO

- \* Subsecretaría de Financiamiento – Dirección Nacional de Coordinación y Programación Financiera recibe y analiza solicitudes.

- \* Secretaría de Hacienda autoriza inicio de gestión.

- \* ONCP registra autorización.

Subsecretaría de Financiamiento – Dirección Nacional de Informaciones y Negociaciones Crediticias negocia operaciones de acuerdo a normas establecidas por la Secretaría de Hacienda.

ONCP registra contrato

INICIO DE  
GESTION

NEGOCIACION

FORMA

El Congreso aprueba el endeudamiento (incluyendo otorgamiento de avales ) por Ley específica (Excepto operaciones con Organismos Internacionales que formalicen el PEN).

**OPERACIONES DE CREDITO PUBLICO**  
**SISTEMA DECISORIO Y DE CONTROL**

ETAPAS

“EJECUCION DE LAS OPERACIONES”

“ATENCION DEL SERVICIO DE LA DEUDA”

PODER EJECUTIVO

PODER LEGISLATIVO

ONCP fiscaliza que los medios de financiamiento se apliquen a sus fines específicos.

Registra desembolsos

DESEMBOLSOS  
Y EJECUCION

Auditoría General de la Nación audita y controla aplicación de recursos provenientes de Operaciones de Crédito Público

ONCP fiscaliza el cumplimiento en tiempo y forma del Servicio de la Deuda.

Registra Pagos

PAGOS

Auditoría General de la Nación audita y controla el normal cumplimiento de las obligaciones contraídas.

### ***1.2.5 Registro de la Deuda Pública. Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE).***

Dentro del marco de la Reforma de la Administración Financiera y a los efectos de instrumentar el Registro de la Deuda Pública y Públicamente Garantizada, se ha recurrido a la asistencia técnica de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), cuya Secretaría ha creado un sistema informático de administración de deuda denominado SIGADE.

El SIGADE está destinado a prestar ayuda a los órganos responsables de la Gestión de Deuda en lo que se refiere al registro, seguimiento y análisis de la Deuda externa e interna.

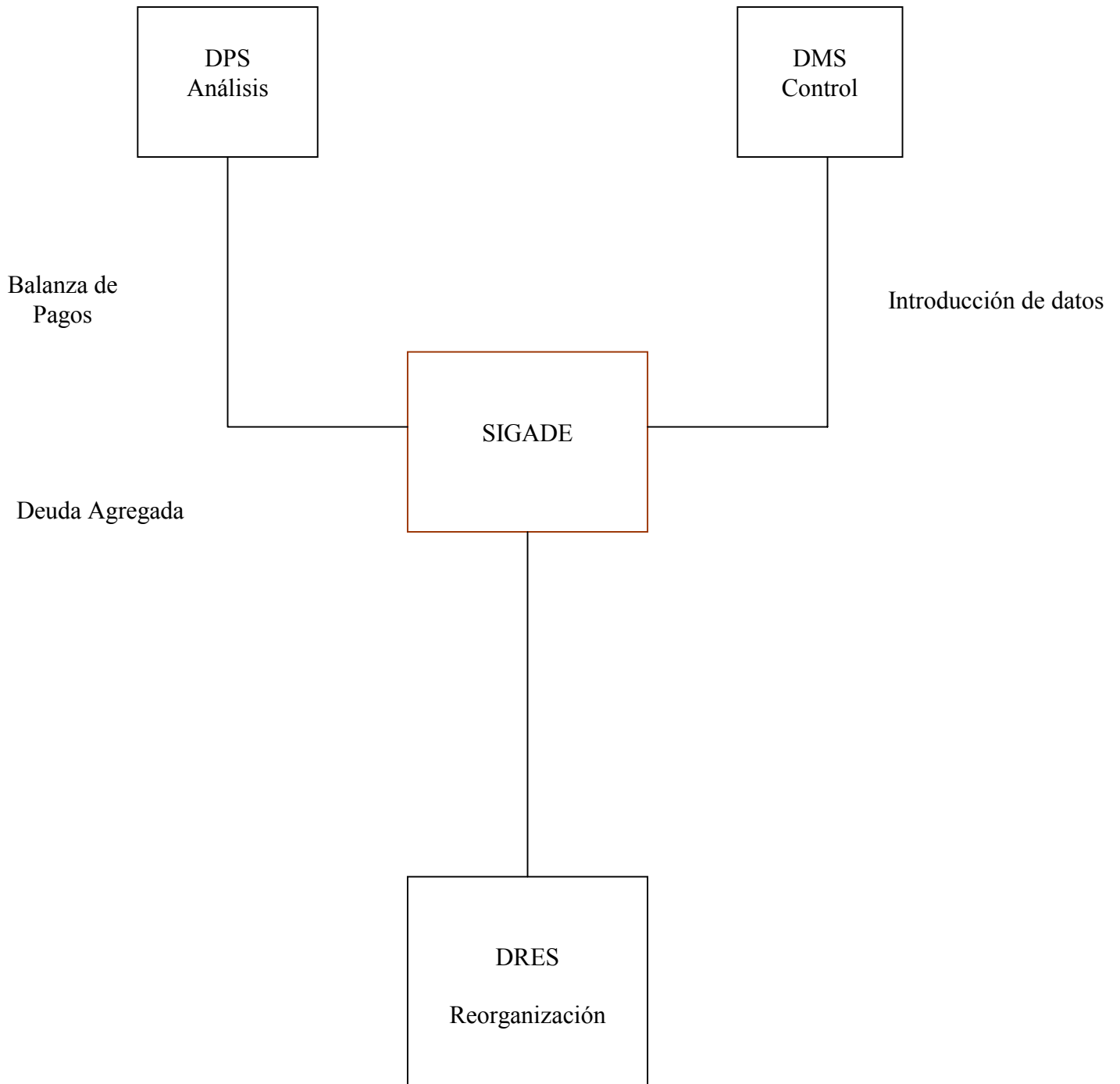
El horizonte del proyecto de instalación del Sistema es al largo plazo, ya que la UNCTAD se ha comprometido a actualizar el SICADE, confiriéndole la adaptabilidad que la realidad del Sistema Financiero le exija e incorporando los progresos de la informática y, a su vez, las modificaciones de los instrumentos y técnicas financieras internacionales.

#### **1.2.5.1. Funciones del Sistema.**

El SIGADE funciona por medio de menús y el usuario lo utiliza a través de una serie de pantallas y, a su vez, permite simultáneamente el control del endeudamiento y el análisis financiero.

Esta doble función es realizada por medio de tres módulos llamados respectivamente DMS (Sistema de Control de la Deuda), DRES (Sistema de Reorganización de la Deuda) y DPS (Sistema de Relación entre la Balanza de Pagos y la Deuda) cuya arquitectura básica se observa en el esquema que se presenta como ANEXO IX.

## ARQUITECTURA DEL SIGADE



### 1.2.5.2. Sistema de Control de la Deuda (DM5).

La función de ingreso de información y control de la deuda es realizada por el módulo que permite el seguimiento de la deuda tanto interna como externa a mediano y largo plazo. Cabe aclarar que la deuda a corto plazo también puede ser registrada por el Sistema.

Los datos de los préstamos a ingresar son los siguientes:

- términos financieros definidos en cada operación;
- características del contrato;
- características de los intervinientes en la operación (prestamista, prestatario, garante, beneficiario, etc.).

La información esencial, describiendo las características de cada préstamo, se registró por medio de códigos interpretados por el sistema a través de un "Diccionario de Datos".

Los datos contables como el saldo insoluto, los desembolsos acumulados, los reembolsos del principal, pagos de intereses y honorarios de cada préstamo a una fecha acordada, y las operaciones normales de reestructuración y quitas, son ingresadas al Sistema independientemente de esta base de datos.

En un archivo adicional se registran los tipos de cambio y las tasas de interés flotantes.

El módulo DMS permite el cálculo automático de las tablas de amortización basándose en la información de las distintas bases de datos disponibles.

Numerosas salidas o informes están a disposición del usuario. Entre los más útiles se destacan:

- proyecciones sobre los desembolsos y sobre el servicio futuro de la deuda;
- informe sobre el estado de cuenta de la deuda a cualquier momento; por ejemplo:  
saldo insoluto, mora insoluta, o desembolsos y servicio de la deuda durante un período particular;
- informes al Sistema de Notificación de la Deuda Externa al Banco Mundial.

El Sistema permite establecer una situación o una proyección tanto sobre el total de los préstamos, como para un país acreedor en particular, como para un prestatario específico, a para un beneficiario dado.

Las estadísticas producidas por el DM5 pueden ser presentadas en forma detallada, a nivel de cada préstamo, o agregadas en función de uno o varios criterios.

Subconjuntos de datos en bloque pueden ser grabados en diskette y utilizados por otra<. instituciones o se pueden transferir datos del DMS a planillas de cálculo Lotus 1-2-3, en donde se pueden crear y adaptar los informes según las necesidades particulares del usuario.

#### **1.2.5.3. Sistema de Reorganización de la Deuda (DRES).**

El DRES utiliza datos provenientes del DMS para permitir, luego de renegociaciones de la deuda, establecer la relación entre los préstamos reorganizados (antiguos) y los préstamos de reorganización (nuevos). Los acuerdos concluidos se pueden registrar de manera detallada en el subsistema.

#### **1.2.5.4. Sistema de Relación entre la Balanza de Pagos y la Deuda (DPS).**

El DPS ofrece la posibilidad de combinar proyecciones extraídas del DMS, con diversos escenarios proyectados de la balanza de pagos, que se calculan fuera del sistema.

La combinación de estos dos aspectos del sector externo ayudarán a los analistas y tomadores de decisiones a definir y revisar su estrategia de la deuda externa.

Más específicamente, el módulo DPS permite al usuario:

- estudiar el impacto de nuevos préstamos sobre el perfil de la deuda;
- analizar el efecto de una reestructuración teniendo en cuenta diferentes hipótesis; y,
- combinar los datos de la deuda, agregados según las necesidades del análisis, con diversos escenarios de balanza de pagos.

## **2. LAS NORMAS Y LOS PROCEDIMIENTOS PARA EL CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LA DEUDA PUBLICA.**

### **2.1. LA AUDITORIA EXTERNA.**

La Auditoría Externa del Sistema de Administración Financiera del Sector Público Nacional, ha sido encomendada por el Título VII de la Ley N° 24.156 a la Auditoría General de la Nación, dependiente del Congreso Nacional.

En efecto, el art. 117 de la Ley establece que:

"Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los estados contables financieros de la Administración Central, Organismos Descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado, Entes Reguladores de Servicios Públicos, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos..."

"El control externo posterior del Congreso de la Nación será ejercido por la Auditoría General de la Nación."

"La Corte Suprema de Justicia de la Nación dispondrá sobre la modalidad y alcances de la puesta en práctica del sistema instituido en esta Ley con relación al Poder judicial de la Nación."

"A los electos del control externo posterior acordará la intervención de la Auditoría General de la Nación, quien deberá prestar su colaboración."

El art. 118 establece para la Auditoría General de la Nación, entre otras funciones, la siguiente:

"e) Controlar la aplicación de los recursos provenientes de las operaciones de Crédito Público y efectuar los exámenes especiales que sean necesarios para formarse opinión sobre la situación de este endeudamiento. A tales efectos puede solicitar al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y al Banco Central de la República Argentina la información que estime necesaria con relación a las operaciones de endeudamiento interno y externo."

Las normas transcriptas precedentemente constituyen el sustento legal de las acciones a desarrollar por la Auditoría General de la Nación para el control y seguimiento de la Deuda Pública.

#### **2.1.1. Concepto. Objetivos.**

De acuerdo con lo expresado precedentemente, la Auditoría General de la Nación (AGN) ha procedido a dictar las "Normas de Auditoría Externa", en las que se define el concepto 'de la misma (Parte General - punto 1 a):

"La auditoría externa encomendada a la AGN es un examen estructurado de registros u otra búsqueda de evidencia, con el propósito de sustentar una evaluación, recomendación u opinión profesional con respecto a:

- la consistencia de los sistemas de información y control;
- la eficiencia y efectividad de los programas y operaciones;
- el fiel cumplimiento de los reglamentos y políticas prescritas; y/o,
- la razonabilidad de los estados financieros e informes de rendimiento que pretenden revelar las condiciones actuales y los resultados de pasadas operaciones de un organismo o programa."

A. tal fin, deberá alcanzar los objetivos que se detallan a continuación:

- a) Determinar la razonabilidad de la información financiera generada por el ente auditado.
- b) Establecer si se ha cumplido con la normativa aplicable.
- c) Comprobar si los recursos públicos se han utilizado en forma económica y eficiente.
- d) Determinar el grado en que se han alcanzado los objetivos previstos.
- e) Promover mejoras en los sistemas administrativos y financieros, en las operaciones y en el control interno.

### **2.1.2. Ambito de Aplicación.**

Las disposiciones que se establecen en las citadas Normas de Auditoría Externa, serán observadas en los trabajos que asuma la AGN, en función del art.117 de la Ley.

Las mismas serán de aplicación:

- sean éstos realizados por sus propios profesionales o técnicos; o bien,
- por Estudios Profesionales Independientes especializados en Auditoría Externa de Estados Contables, Profesionales Independientes y Firmas Consultoras, contratados al efecto, como así también en los casos de extensión de competencia previstos en el art. 120 de la misma Ley, tanto y en cuanto tales situaciones no impongan la necesidad de implementar normas procedimientos especiales.

### **2.1.3. Normas Generales Relacionadas con el Auditor:**

En lo que respecta a las mismas, si bien no se desarrollan en el presente trabajo por tratarse éste de un manual específico, se observarán acatando en un todo lo prescrito en Capítulo II de la Parte General de las Normas de Auditoría Externa de

la AGN.

En ese orden, deberá prestarse especial atención a:

- a) El auditor deberá tener independencia de criterio con relación al sistema objeto de auditoría y deberá mantener una actitud mental independiente y objetiva en todo lo relacionado con su actuación profesional.
- b) El personal asignado para practicar la auditoría deberá poseer, en su conjunto, formación técnica y experiencia profesional adecuadas para la realización de la tarea.
- c) El auditor actuará con el debido cuidado y diligencia profesional a los efectos cumplir con las normas de auditoría, al llevar a cabo su trabajo y al confeccionar su informe.
- d) Toda persona que, por razón de su cargo o función pueda tener acceso a la información recopilada en el curso de la auditoría, deberá obrar con absoluta reserva.

#### **2.1.4. Normas Generales Relacionadas con el Trabajo de Auditoría.**

Deberán seguirse las desarrolladas en el Capítulo III de la Parte General de las Normas de Auditoría Externa de la ACN, con especial énfasis en:

- a) Todo trabajo de auditoría deberá ser adecuadamente planificado, a fin de identificar los objetivos y determinar métodos para alcanzarlos en forma económica, eficiente y eficaz.
- b) El diseño de los planes de acción anual de la ACN, contemplará los conceptos de importancia, significatividad y riesgo.
- c) Para planificar el trabajo de auditoría, deberá tenerse en cuenta la finalidad del examen, el informe a emitir, las características del ente sujeto a control y las circunstancias particulares del caso.
- d) En tal sentido, la planificación comprenderá:
  - Desarrollo del objetivo de la auditoría. Estudio del ente a auditar. Relevamiento del control interno.
  - Determinación de la importancia, significatividad y riesgo.
  - Determinación de los procedimientos a aplicar. Recursos a comprometer.
  - Programas de auditoría.
  - Autorización de los programas de auditoría por parte de los niveles correspondientes. Control de la ejecución de lo planeado.

- Desvíos con relación a lo planificado y su autorización.
- e) El auditor deberá obtener evidencia que sea suficiente, competente y pertinente como fundamento de sus opiniones, comentarios y recomendaciones.
- f) El auditor deberá confeccionar un archivo completo y detallado, mediante papeles de trabajo, de la labor efectuada y de las conclusiones alcanzadas. Los papeles de trabajo son de propiedad de la ACN.
- g) Los papeles de trabajo deberán incluir la descripción de la tarea realizada, los datos y los antecedentes recogidos durante el desarrollo de la misma y las conclusiones sobre el examen practicado.
- h) Al concluir el trabajo la AGN expondrá sus conclusiones sobre la tarea realizada, en forma escrita, lo que constituirá el informe de auditoría.

El mismo deberá contener como mínimo los siguientes apartados:

- Título.
  - Destinatario.
  - Identificación del objeto de la auditoría.
  - Alcance del trabajo de auditoría.
  - Aclaraciones previas a la opinión.
  - Opinión fundada.
  - Referencia a la fecha en que se concluyó el examen.
  - Lugar y fecha.
  - Firma.
  - Síntesis.
  - Anexos.
- i) Los informes se deberán presentar en forma oportuna, en las fechas establecidas.
  - j) El informe de auditoria deberá contener recomendaciones apropiadas cada vez que su examen revele la factibilidad de una mejora en la entidad bajo estudio.
  - k) Los funcionarios que, en el ejercicio de un examen de auditoría, adquieran el conocimiento de la presunta comisión de un delito que dé nacimiento a la acción pública, deberán comunicarlo en forma inmediata a la AGN.
  - l) El auditor, en la ejecución de su tarea, será responsable por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales y normas aplicables a la

auditoría gubernamental, por la selección de los métodos, técnicas y procedimientos empleados en el curso del examen y por las opiniones que emita en sus informes.

- m) Cada integrante de la AGN que delegue o asigne tareas deberá supervisar el trabajo y conservará la responsabilidad por la calidad y el costo del mismo.
- n) Las políticas, normas, procedimientos y trabajos de auditoría serán sometidos periódicamente a un control de calidad.

### **2.1.5. Auditoría Financiera y Auditoría de Gestión. Su aplicabilidad**

En las tareas de auditoría para el control y seguimiento de la Deuda Pública serán de aplicación indistinta los conceptos y procedimientos relacionados con la Auditoría Financiera y con la Auditoría de Gestión, manteniendo siempre como norma rectora el principio de legalidad, que es la esencia de la actividad pública.

A tal fin deberá entenderse que:

- **AUDITORIA FINANCIERA** es el examen de información financiera por parte de una tercera persona distinta de la que la preparó, con la intención de establecer su razonabilidad dando a conocer los resultados de su examen, a fin de aumentar la utilidad de tal información.

La auditoría financiera aplicada en particular con relación a la Deuda Pública ~ Públicamente Garantizada, se refiere especialmente a los siguientes aspectos:

- Las deudas existen.
- El sujeto pasivo de las mismas es efectivamente el Estado Nacional.
- No se ha omitido deuda alguna.
- El pasivo y las partidas con él relacionadas han sido valuados de acuerdo con las cláusulas del contrato que le dio origen.

Los saldos a la fecha auditada y toda otra información generada han sido adecuadamente expuestos.

Deberá prestarse especial atención, entre otras, a las siguientes normas:

- a) El auditor relevará y evaluará el control interno con el objeto de depositar confianza o no en los controles de los flujos de información que generan las magnitudes a ser auditadas y, de esa manera, modificar o no la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos.
- b) Se aplicarán procedimientos sustantivos a fin de obtener evidencia

directa sobre la validez de las transacciones y saldos incluidos en los registros contables o estados financieros y, por consiguiente, sobre la validez de las afirmaciones.

- c) Se deberán seleccionar los procedimientos de auditoría que permitan obtener evidencia suficiente para identificar posibles situaciones de irregularidades, incumplimientos legales o actos ilícitos, que puedan tener un efecto directo sobre las cifras de los estados financieros y en las operaciones e información del ente auditado.

El detalle precedente constituye un extracto de las Normas de Auditoría Externa de la - Parte Especial - Punto III, respecto de las cuales el auditor deberá tener pleno conocimiento.

- **AUDITORIA DE GESTION** es el examen de planes, programas, proyectos y operaciones de una organización o entidad pública, a fin de medir e informar sobre el logro de los objetivos la utilización de los recursos públicos en forma económica y eficiente y la fidelidad que los responsables cumplen con las normas jurídicas involucradas en cada caso.

Atento la frecuencia con que se utilizan los términos Economía, Eficiencia y Eficacia, oportuno conceptualizar el significado de los referidos términos, a los fines y propósitos normas:

**Economía:** se refiere a la adquisición de la cantidad y calidad apropiada de recursos financieros, humanos, materiales, informáticos, tecnológicos, etc., con oportunidad y al más bajo costo y al grado en que los servicios y bienes producidos satisfacen las necesidades para las cuales fueron dirigidos.

**Eficacia:** se refiere al logro de los objetivos y otros efectos previstos en Planes, Programas, Proyectos, Operaciones y Actividades.

**Eficiencia:** se refiere al uso productivo de los recursos tendiendo a maximizar el producto por recurso utilizado o minimizar los recursos empleados por cantidad y calidad producto obtenido. Es dable señalar que, este concepto, está generalmente vinculado con la productividad puesto que el trabajo podría ser orientado hacia el aumento de la producción en relación con los factores de la misma.

Los objetivos primordiales de la Auditoría de Gestión son, entre otros, los siguientes:

- a) Establecer el grado en que las entidades del Sector Público y sus servidores han cumplido adecuadamente con los deberes y atribuciones que les han sido asignados.
- b) Determinar si tales funciones se han ejecutado de manera económica, eficiente y efectiva.

- c) Determinar si los objetivos y las metas propuestas han sido logrados.
- d) Determinar si se están llevando a cabo, exclusivamente, aquellos programas o actividades legalmente autorizados.
- e) Proporcionar una base para mejorar la asignación de recursos y la administración de éstos por parte del Sector Público.
- f) Mejorar la calidad de la información sobre los resultados de la administración del Sector Público, que se encuentra a disposición de los formuladores de políticas, legisladores y la comunidad en general.
- g) Alentar a la administración del Sector Público para que introduzca procesos tendientes a brindar información sobre la economía, eficiencia y eficacia, desarrollando metas y objetivos específicos y mensurables.
- h) Evaluar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a operaciones gubernamentales, así como los planes, normas y procedimientos establecidos.
- i) Determinar el grado en que las entidades del Sector Público y sus funcionarios controlan y evalúan la calidad, tanto en los servicios que prestan como en los bienes que adquieren.

La auditoría de gestión de la Deuda Pública, estará orientada a observar que los actos administrativos bajo análisis se desarrollen en un marco de economía, eficiencia y eficacia, para lo cual interesa establecer que:

- El proceso seguido para la evaluación de los proyectos y para tomar decisiones sobre endeudamiento es adecuado y se basa en informaciones confiables y de acuerdo con lo prescrito por las disposiciones legales vigentes.
- Los pagos del principal, intereses y gastos conexos se encuentran debidamente autorizados y controlados.
- Se utilizan registros aptos para el control y seguimiento de la deuda.
- Los recursos obtenidos han sido aplicados a los fines específicos para los cuales se habían requerido.

A los efectos del análisis a practicarse, deberá dividirse el objetivo de auditoría en segmentos selectos de las operaciones o funciones totales del ente bajo estudio, a fin de evaluar la economía, eficiencia y eficacia de su gestión.

A tal fin, se aplicarán procedimientos sustantivos que permitan obtener evidencia directa o indirecta, cuantitativa o cualitativa para evaluar la gestión del ente, como así también para identificar posibles situaciones irregulares, incumplimientos legales o

actos ilícitos que puedan tener efectos sobre la gestión del ente auditado.

Finalmente cabe señalar que:

**La auditoría integrada es una actividad abarcativa de la auditoría financiera y la de gestión.**

#### **2.1.6. Relevamiento y Evaluación del Control Interno.**

El auditor deberá relevar y evaluar el control interno del ente auditado, con el objeto de medir el grado de eficiencia de los sistemas de control para determinar el nivel de confianza de tales sistemas y, consecuentemente, identificar eventuales deficiencias de relevancia que requieran un mayor alcance de las pruebas a efectuar.

La precedente es una norma de carácter general extraída del punto IV de la Parte Especial de las Normas de Auditoría Externa de la AGN.

En lo que respecta al área de Deuda Pública, corresponde expresar lo siguiente:

- a) Las normas y procedimientos detallados en los puntos 2.2. y 2.3. siguientes son de aplicación a los distintos tipos de auditoría comentados, fueron elaborados sobre la base de la última estructura vigente y en función de la evaluación del control interno de la misma.
- b) La Ley No 24.156 no ha sido reglamentada íntegramente, siendo necesario el dictado de un nuevo Decreto Reglamentario.

Por otra parte, existen aspectos estructurales pendientes de implementación, otros se encuentran en pleno proceso de organización y, además, se carece de procedimientos clara y expresamente definidos.

De lo expuesto se desprende que resulta imprescindible que el relevamiento y la evaluación del control interno sea una tarea constante del auditor, con el objeto de depositar confianza o no en los nuevos controles de los flujos de información que se generen y, de esa manera, modificar o no la naturaleza, alcance y oportunidad de los procedimientos a aplicar o la creación de nuevos que surjan a la luz de esos cambios estructurales.

#### **2.1.7. Áreas de Aplicación.**

Las normas de auditoría hasta aquí descriptas, así como los procedimientos que se expondrán en los puntos 2.2. y 2.3., serán de aplicación dentro de las áreas del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos vinculados con la operatoria de la Deuda Pública y Públicamente Garantizada, cuya estructura orgánica y funciones se han detallado en el punto 1.2.2.2., el B.C.R.A. y, en general, todos los sectores usuarios del Crédito Público.

## **2.2. LA EVALUACIÓN DEL CONTROL INTERNO DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO.**

### **2.2.1. Introducción.**

Al finalizar el desarrollo del punto 2.1.5.(Auditoría Financiera y Auditoría de Gestión. Su aplicabilidad.) se resaltó que:

**"La auditoría integrada es una actividad abarcativa de las auditorías financiera y de gestión."**

Por lo tanto, los procedimientos que se utilicen para relevar y evaluar el control interno deberán contemplar tanto los aspectos correspondientes a la auditoría financiera como a la de gestión.

A tal fin, se hace remisión a las Normas de Auditoría (ia Externa de la Auditoría General de la Nación - Parte I Especial, puntos III c -1 y IV e -1.

### **2.2.2. Cuestiones Generales.**

No obstante lo expresado precedentemente, se considera oportuno señalar las cuestiones que se detallan en los puntos siguientes.

#### **2.2.2.1. Concepto. Objetivos.**

El Sistema de Control Interno de una entidad o jurisdicción comprende el plan de organización y el conjunto coordinado de los métodos y medidas adoptados con el fin de:

- salvaguardar sus activos;
- verificar la exactitud y veracidad de la información;
- asegurar el cumplimiento de la normativa aplicable;
- alentar la adhesión a las políticas establecidas; y,
- promover la eficiencia operativa.

**En síntesis, puede conceptuarse al Sistema de Control Interno como el conjunto de elementos, normas y procedimientos destinados a lograr, a través de una efectiva planificación, ejecución y control, el ejercicio eficiente de la gestión para el logro de los fines del ente.**

#### **2.2.2.2. Elementos.**

Los elementos que componen el Sistema de Control Interno son:

##### **a) Organización del ente como estructura.**

La esencia de un sistema eficaz de control interno se basa en los siguientes aspectos:

- una adecuada independencia y separación de funciones, de tal forma que las personas responsables de la autorización y ejecución de las operaciones, no participen ni tengan acceso a los registros que sirven de control sobre dichas operaciones.
- Las obligaciones de las personas deben estar divididas hasta donde sea factible minimizar las posibilidades de colusión y de irregularidades.

El objetivo es proporcionar la máxima protección, atento las circunstancias, tomando en consideración los riesgos implícitos y el costo de mantener estos controles.

- La existencia de líneas de autoridad y responsabilidad claramente definidas.

**b) Normas y procedimientos operativos que indican cómo deberían llevarse a cabo las tareas vinculadas con la autorización, la ejecución y el control de las operaciones del ente.**

- Normas escritas, volcadas en manuales de procedimientos y cursogramas o flujogramas.
- Planes y manuales de cuentas que eviten dudas en el procesamiento de los datos de índole patrimonial y financiera y faciliten la preparación de los informes contables.
- La división de cada operación en fases, de tal forma que ninguna persona pueda tener la totalidad de la misma a su cargo exclusivo, a fin de dificultar la posibilidad de que se cometan irregularidades.
- La utilización de los formularios y registros adecuados, necesarios y suficientes.

**c) Personal que ejecuta las actividades anteriormente referidas.**

El funcionamiento apropiado de un Sistema de Control Interno depende no sólo de un planeamiento efectivo de la organización y de procedimientos y prácticas adecuados, sino también de la selección de funcionarios y jefes hábiles y experimentados y de personal capaz de

llevar a cabo los procedimientos establecidos, en forma económica, eficiente y eficaz.

Un buen Sistema de Control Interno debería proveer los siguientes aspectos principales:

- Procedimientos que garanticen la contratación de personal apto para el cumplimiento de las tareas asignadas.
- Entrenamiento y capacitación permanente.
- Evaluación constante de su desempeño por parte de sus superiores.
- Adecuada política de remuneraciones y promociones.
- Rotación periódica de tareas, en la medida que ello sea posible.
- Establecimiento de políticas de incompatibilidades para el desempeño de determinadas funciones dentro del ente.

#### **2.2.2.3. Principios.**

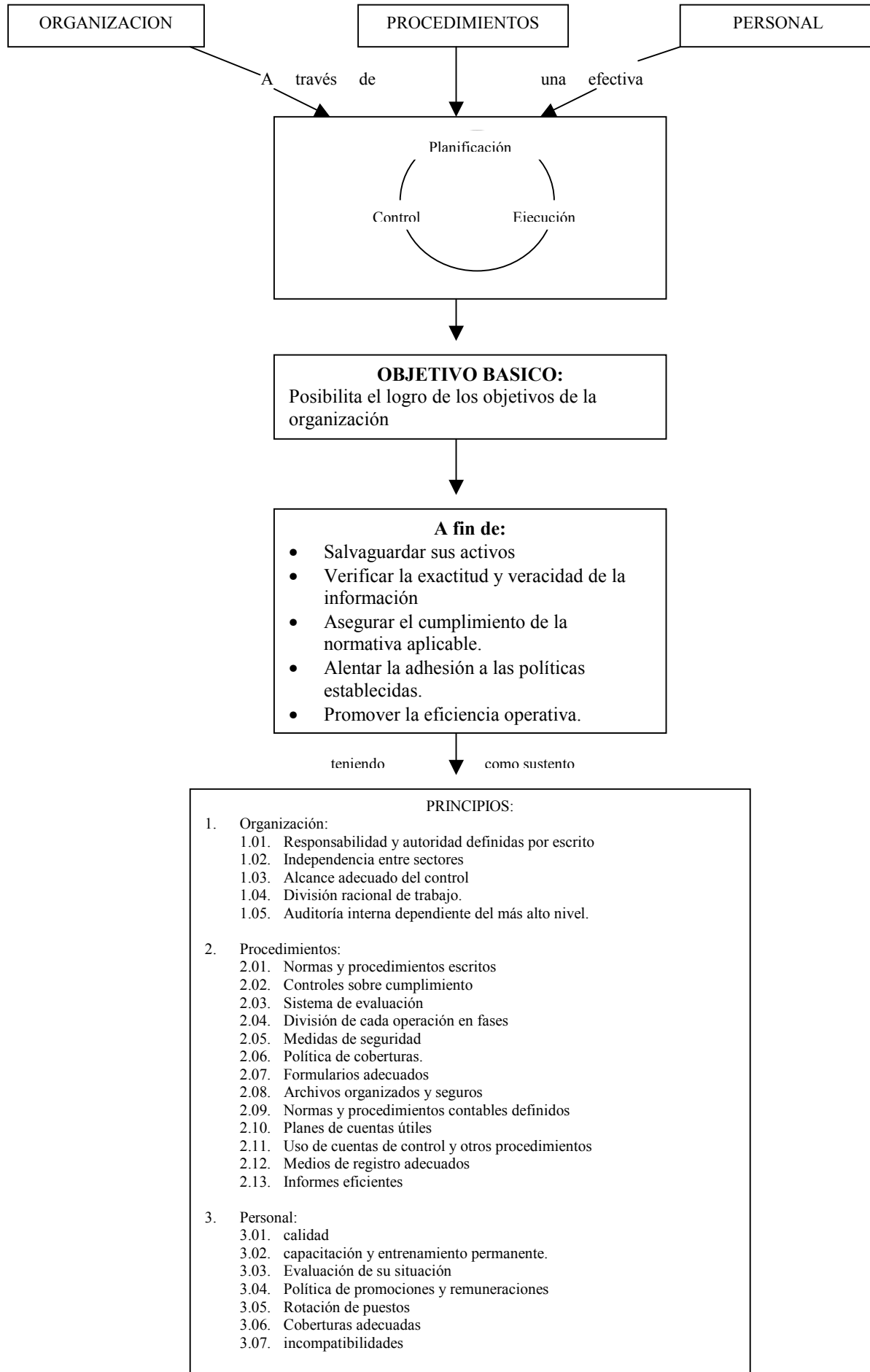
Resulta de suma importancia establecer los principios sobre los que debería sustentarse un Sistema de Control Interno, eficaz.

Dichos principios se relacionan con:

- a) la organización;
- b) la autorización, gestión y control de las operaciones; y,
- c) el personal.

Los mismos integran el Sistema de Control Interno y se presentan en el ANEXO X.

# SISTEMA DE CONTROL INTERNO



### 2.2.3. El Control Interno y la Auditoría.

En el punto 2.2.1. se ha realizado una caracterización general del Sistema de Control Interno. Con base a ella corresponde analizar la relación entre el control interno y el trabajo del auditor.

El trabajo de auditoría debe comprender un estudio y evaluación del control interno.

Las normas de Auditoría Externa de la AGN, relativas a la ejecución del trabajo, exigen una revisión de tal naturaleza.

La misma no finaliza con la investigación de cómo operan los procedimientos vigentes y el Sistema de Control Interno.

En efecto, continúa a lo largo de toda la tarea del auditor, con análisis más profundos, comprobación de registros y con la observación de operaciones, todo ello con el objeto de reunir los elementos de juicio necesarios para evaluar la eficacia del Sistema de Control Interno y determinar si funciona de acuerdo con su diseño.

El tema de la evaluación del Sistema de Control Interno admite la formulación de, por lo menos, cuatro interrogantes:

- Qué controles deben ser examinados?
- Qué pasos seguir en la evaluación?
- Qué medio emplear?
- Cuándo deben ser evaluados?

#### 2.2.3.1. Alcance.

La primera cuestión deriva del sentido amplio de la expresión "**control interno**", de la extensión de sus objetivos, de lo numeroso de sus elementos componentes y de la cantidad de principios que deben seguirse para que un Sistema de Control Interno resulte económico, eficaz y eficiente.

En términos generales puede expresarse que todo estudio de esta naturaleza debe cubrir los controles que tienen o pueden tener efecto sobre la estructura y las misiones y funciones asignadas, sobre los procedimientos operativos, sobre los registros contables y extracontables y sobre la razonabilidad y confiabilidad de la información.

Debe prestarse especial atención a que los controles garanticen la legalidad de los actos administrativos y la calidad de la gestión.

El enfoque y el alcance del trabajo del auditor deberán determinarse, de acuerdo con las idas de cada caso particular; por el responsable del mismo.

### 2.2.3.2. Etapas

La evaluación del sistema implica:

**a) la determinación de los controles establecidos. Es decir, la obtención de información acerca de cómo se supone que opera el sistema.**

A tal fin, esta etapa requiere el análisis de manuales de organización, organigramas manuales de procedimientos, cursogramas, normas no incorporadas a los manuales (p.e. leyes decretos, resoluciones, instrucciones, etc.), así como la formulación de preguntas a funcionario: y personal de la entidad, siempre necesarias atento la imposibilidad de que todo lo escrito sea suficientemente explicativo por sí y a que no siempre todas las modificaciones a las normas escritas se encuentran incorporadas a los manuales respectivos;

**b) la realización de pruebas y observaciones que permitan establecer cómo efectivamente funciona el sistema.**

Las pruebas a que se hace referencia consisten, por lo general, en la selección de un número de operaciones que permitan al auditor extraer alguna conclusión acerca de que los procedimientos previstos en las normas, se llevan a la práctica.

Finalmente, debe aclararse que, así como algunas verificaciones pueden realizarse a través del análisis de las informaciones archivadas, otras sólo pueden ser corroboradas a través de observaciones directas (p.e., en general, todo lo que implique división de tareas).

### 2.2.3.3. Métodos.

La evaluación del Sistema de Control Interno implica el uso de ciertos métodos que la faciliten y que, a la vez, le sirvan como constancia de haber efectuado la misma.

Los más utilizados son:

**a) Método Descriptivo.**

Consiste en una descripción detallada de las características del sistema que se está evaluando, la que podrá incluir explicaciones referidas a las funciones, procedimientos, registros, formularios, archivos utilizados y sectores que intervienen.

**b) Método de Cursogramas.**

El uso de cursogramas, también llamados flujogramas ó diagramas de secuencia, como una herramienta apta para la evaluación del control interno, permite representar gráficamente los circuitos operativos.

En general, son utilizados como complemento de otros métodos.

### **c) Método de Cuestionarios.**

Se basa en la utilización de listas de preguntas referidas a aspectos básicos del sistema.

Los cuestionarios suelen estar divididos en secciones o áreas operativas para facilitar la administración del trabajo.

Las respuestas volcadas en cada formulario permitirán evaluar la efectividad del sistema vigente en cada área.

Los cuestionarios pueden estar estructurados de distintas formas:

- Preguntas que se respondan en forma narrativa.
- Preguntas cuyas respuestas tabuladas consistan en "SI", "NO", o "NO APLICABLE". El planteo de la pregunta se hace de modo tal que las respuestas negativas representen, en principio, una debilidad o defecto.
- Una combinación de las dos anteriores.

### **2.2.3.4. Oportunidad.**

Los procedimientos y las medidas de Control Interno deben ser revisados periódicamente para determinar el alcance de la intervención del auditor.

Cuando no sea práctico o posible estudiar todas las áreas en el mismo período, se debe establecer una revisión rotativa para que todas las fases del Sistema sean cubiertas en un tiempo razonable.

### **2.2.4. El Control Interno del Sistema de Crédito Público. Su Evaluación.**

A los efectos de la evaluación del Control Interno del Sistema de Crédito Público se ha optado por la utilización de Cuestionarios como metodología básica.

Los mismos constituyen una guía sobre cada ítem, que combinan preguntas para ser respondidas con un "SI", "NO", o "NO APLICABLE" (NIA), con otras dirigidas a ser contestadas en forma narrativa, o mediante el complemento de otra documentación respaldatoria.

En todos los casos que sea posible o conveniente, a juicio del auditor, se deberán Incorporar cursogramas a los papeles de trabajo y, si fuera relevante, los formularios utilizados por la entidad o el área relevada.

La documentación señalada precedentemente deberá presentar:

- a) Un cuadro claro y conciso del Sistema existente.
- b) La opinión del auditor sobre la economía, eficacia y eficiencia del Sistema de Control Interno.
- c) Una lista de las deficiencias observadas durante la revisión.
- d) Un detalle de los cambios o modificaciones que se sugieren introducir para subsanarlas y reforzar, mejorar o simplificar los procedimientos vigentes.

Todo ello servirá de base para la confección del informe correspondiente.

Deberá tenerse en consideración que:

- El cuestionario constituye tan sólo una guía de los puntos importantes que deben ser al efectuar el análisis.
- Los ítems incluidos no son determinantes. Pueden existir otros aspectos o cuestiones a considerar en cada caso o situación particular.
- Todas las preguntas deberán ser contestadas insertando una "X" en la columna correspondiente.
- Dichas preguntas están formuladas de tal forma que una respuesta:
- Afirmativa (SI) significa una situación generalmente satisfactoria.
- Negativa (NO) implica, en principio, una debilidad o una falla en el Sistema, que debe ser evaluada prudentemente por el auditor, en cuanto a su gravedad.
- No Aplicable (NIA) significa que el tema que plantea no corresponde al caso bajo análisis.
- Todas las cuestiones que contemplan las preguntas que integran el cuestionario no tienen idéntica significatividad. Corresponderá al auditor ponderar la misma.
- Una respuesta negativa requerirá, necesariamente, un anexo con comentarios sobre el área correspondiente que, como mínimo, deberá:
- aclarar si el "NO" implica una debilidad o una falla significativa o no y por qué.
- proporcionar la información necesaria y suficiente para posibilitar la confección del informe.
- contener, si resultara pertinente, referencias cruzadas a otras áreas para ampliar la explicación.

- detallar la fuente de la información.

Finalmente, se considera oportuno reiterar que:

- a) **Aún quedan artículos de la Ley No.24.156 por reglamentar.**
- b) **Existen aspectos estructurales por implementar.**
- c) **Algunos de los ya definidos no se encuentran totalmente organizados ni cumpliendo íntegramente las funciones que le fueron asignadas.**
- d) **No existen procedimientos clara y expresamente definidos.**

**Por ello resulta imprescindible que el relevamiento y la evaluación del Sistema de Control Interno constituyan tareas constantes del auditor, con el objeto de:**

- **depositar confianza o no en los nuevos controles de los flujos de información que se generen; y,**
- **modificar o no la naturaleza, el alcance y/o la oportunidad de los procedimientos a aplicar o la creación de otros que surjan a la luz de esos cambios estructurales.**

En el ANEXO XI se presenta el "Cuestionario para la [valuación del Control Interno del Sistema de Crédito Público".

Cabe señalar que los cuestionarios contenidos en los puntos I. Aspectos Generales y II. Sistemas Informáticos, son también de aplicación a los puntos III. Sistema de Crédito Público y IV Deuda Pública de Entidades y/o Jurisdicciones.