



Auditoría General de la Nación

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

**AUDITORÍA ESPECIALIZADA DE DEUDA
PÚBLICA**

PERÍODO 2016 – 31/07/2019

Actuación 197/2022

SICA N° 4081030

Resumen ejecutivo

Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y de Sustentabilidad

Gerencia de Control de la Deuda Pública

Febrero de 2025



Auditoría General de la Nación

Objeto de auditoría

Esta auditoría trata sobre la evaluación del Sistema de Control Interno de las áreas de *Middle* y *Front office* de la Oficina de Gestión de la Deuda. Estas áreas son las responsables del diseño de políticas, estándares y procedimientos de endeudamiento, de estrategias y carteras de deuda pública, de gestión de riesgos, entre otras responsabilidades.

En este sentido, el esquema de control interno aplicado a estas áreas permite asegurar que las transacciones de deuda generadas por el *Front office* sean correctas, cumplan con las normas vigentes y sanas prácticas definidas y gestionen los desvíos de forma de generar resultados más precisos y fiables.

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

a) Estructura administrativa

La auditoría se focalizó en las áreas del *Front* y *Middle office*, en donde se desarrollan las actividades de autorización, negociación y contratación de la deuda.

Durante el período auditado el ministerio se reestructuró significativamente. En enero de 2017, se escindió el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas en dos¹:

- Ministerio de Hacienda: la función principal era asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros (JGM), en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria e impositiva, a las relaciones económicas y fiscales con las provincias;

¹ Mediante Decreto 2/17 (B.O. 2/1/17). El art. 6 dispuso que hasta tanto se perfeccionen las modificaciones presupuestarias y demás tareas que permitan la plena operatividad de las jurisdicciones que se crean por el Decreto, los Servicios Administrativos Financieros (SAF) y los Servicios Jurídicos Permanentes (SJP) existentes a la fecha de su firma continuarán prestando los servicios relativos a la ejecución presupuestaria, contable, financiera, de compras, de recursos humanos y en materia jurídica a las nuevas autoridades ministeriales constituidas, con cargo a los créditos presupuestarios vigentes.



Auditoría General de la Nación

- Ministerio de Finanzas: la competencia primordial era asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al financiamiento del Sector Público Nacional, a la preservación del crédito público de la Nación, y a las relaciones financieras con las Provincias.

Luego de su separación, se aprobó la estructura organizativa del Ministerio de Finanzas (MF) (Decreto 32/2017, art. 4) y la del Ministerio de Hacienda (MH) (Decreto 64/2017, art. 4).

Ambos ministerios pasaron a ejercer funciones de Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera (OCSAF). El MF en lo referente al sistema de crédito público y el MH respecto a los sistemas de tesorería, presupuesto y contabilidad (Decreto 32/17, art. 10).

En junio de 2018, se suprimió el MF y se estableció como continuador al MH, cuya función primaria fue asistir al presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria y financiera, a la administración de las finanzas públicas, a las relaciones económicas, financieras y fiscales con las Provincias y CABA (DNU 575/2018 –B.O. 22/6/18-, art. 7).

Además, se volvieron a otorgar las funciones de OCSAF a la Secretaría de Hacienda y Secretaría de Finanzas de manera conjunta, ambas dependientes del MH².

b) Aspectos principales del Control Interno

El sistema de control interno está conformado por la SIGEN, órgano normativo, de supervisión y coordinación y, además, por las UAI que sean creadas en cada jurisdicción y en las entidades que dependan del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Estas unidades cumplen funciones en cada jurisdicción y en las entidades del PEN. Las UAI dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada organismo y actúan coordinadas técnicamente por la SIGEN.³

² Decreto 585/18, art. 11, que sustituye el apartado I del artículo 6 del Anexo al Decreto 1344/2007.

³ En este marco, aplican las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional de la SIGEN, aprobadas por Res. SIGEN 172/14.



Auditoría General de la Nación

La SIGEN define al control interno como *“un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales, tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa”*⁴.

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

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

*Si bien las evaluaciones periódicas de los controles internos de las operaciones de la deuda pública que efectúan las EFS no proporcionan una seguridad absoluta, incrementan la posibilidad de que las entidades soberanas cumplan sus objetivos operacionales, financieros y de regularidad en lo que respecta a la administración de su deuda. El auditor considera aspectos clave del sistema de control interno, incluyendo los cinco componentes del control interno: ambiente de control, evaluación de riesgos de la entidad, actividades de control, información y comunicación, y monitoreo”*⁵.

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

⁴ SIGEN, op. cit. (2012), pág. 8.

⁵ GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública, pág. 18.



Auditoría General de la Nación

1. Ambiente de Control: *“el establecimiento de un ambiente de control, coadyuva a estimular e influenciar el desempeño del personal de la organización con respecto al cumplimiento de los objetivos del control interno. Abarca desde el estilo y conductas de las autoridades en la implantación del control interno, hasta la definición de las expectativas organizacionales respecto de los valores y estándares de conducta del personal”*⁶.

En relación con la deuda, *“El ambiente de control constituye el fundamento de los controles internos en virtud de su influencia sobre la conducta del personal que administra la deuda pública. Las autoridades superiores encargadas de la administración de la deuda son responsables de establecer y mantener un ambiente de control que fomente los valores éticos, políticas de recursos humanos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la deuda pública, una estructura organizacional con claras líneas de responsabilidad y comunicación, y sistemas computarizados de información que incluyan controles de seguridad apropiados”*⁷.

2. Evaluación de Riesgos: *“se orienta al tratamiento de los riesgos que la organización enfrenta, ya sea de orden interno o externo, entendiéndose como “riesgo” a aquellos eventos que puedan afectar negativamente el logro de los objetivos. La evaluación de riesgos involucra entonces, un proceso dinámico e iterativo orientado a identificar y evaluar los riesgos, que constituye la base para que la organización pueda tratar metódicamente los riesgos”*⁸.

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

⁶ SIGEN, op. cit. (2012), pág. 12.

⁷ ISSAI 5410, “Ambiente de Control”, pág. 8. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.

⁸ Normas SIGEN control interno, pág. 22.



Auditoría General de la Nación

surgen en el curso normal de la gestión de las transacciones de la deuda. Los riesgos de fraude están relacionados con actos ilícitos en que se incurre intencionalmente para obtener beneficios personales”⁹.

3. Actividades de Control: *“abarca las acciones establecidas por las autoridades mediante políticas y procedimientos, orientadas a reducir los riesgos que puedan afectar el logro de los objetivos de la organización”¹⁰.*

En el caso particular de la deuda, *“las actividades de control son las que se efectúan conforme a las políticas y procedimientos que contribuyen a garantizar que se cumplen las disposiciones del gobierno y se realizan las acciones necesarias para alcanzar sus objetivos en materia de deuda. Establecer un vínculo eficaz entre los objetivos de la deuda y las actividades de control constituye un componente esencial de los controles internos”¹¹.*

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

⁹ ISSAI 5410, “Evaluación de Riesgos”, pág. 18. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.

¹⁰ Normas SIGEN control interno, pág. 29.

¹¹ ISSAI 5410, “Actividades de Control”, pág. 21. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.



Auditoría General de la Nación

*relevante y por otro, proveer información a las partes interesadas externas a la organización”.*¹²

Desde la óptica de la deuda, la importancia de este componente radica en que *“a fin de cumplir las metas en materia de deuda pública, quienes formulan las políticas gubernamentales necesitan apoyarse en un sistema de información que capte y genere información pertinente y confiable sobre la deuda soberana”*¹³.

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

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

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

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

¹² Normas SIGEN control interno, pág. 37.

¹³ ISSAI 5410, “Información y Comunicación”, pág. 28. Actualmente reemplazada por GUID 5250 – Directriz sobre Auditoría de Deuda Pública.



Auditoría General de la Nación

- “a) Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que, para el sector público nacional, elabore el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera;*
- b) Organizar un sistema de información sobre el mercado de capitales de crédito;*
- c) Coordinar las ofertas de financiamiento recibidas por el sector público nacional;*
- d) Tramitar las solicitudes de autorización para iniciar operaciones de crédito público;*
- e) Normalizar los procedimientos de emisión, colocación y rescate de empréstitos, así como los de negociación, contratación y amortización de préstamos, en todo el ámbito del sector público nacional;*
- f) Organizar un sistema de apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas;*
- g) Fiscalizar que los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público se apliquen a sus fines específicos;*
- h) Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental;*
- i) Establecer las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento;*
- j) Todas las demás que le asigne la reglamentación”.*

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



Auditoría General de la Nación

CONCLUSIONES

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

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

Efectividad

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

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

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

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

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

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



Auditoría General de la Nación

Buenos Aires, 6 de febrero de 2025

Aldana Gisela Ruíz

Supervisora

Gabriel Luis Valladares

Jefe de equipo