



Auditoría General de la Nación

Informe de Auditoría

Programa 19 – Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional

**Secretaría de Provincias y Municipios del
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda**

Proyecto N° S00192



Auditoría General de la Nación

Índice

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA	1
2. ALCANCE DEL EXAMEN	1
2.1. ENFOQUE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA	1
2.2. METODOLOGÍA	2
2.3. PROCEDIMIENTOS APLICADOS	3
3. ACLARACIONES PREVIAS	4
3.1. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda.....	4
3.2. Programa 19 – Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	7
3.2.1. Descripción	7
3.2.2. Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN)	9
3.2.2.1. Marco Normativo	9
3.2.2.2. Resolución General Interpretativa CFI N° 34/2006	10
3.2.2.3. Circuito administrativo correspondiente al proceso de los ATN	12
3.2.2.4. Presupuesto y su ejecución.....	13
4. HALLAZGOS	15
4.1 Circuito administrativo correspondiente al proceso de los ATN	15
4.1.1. Solicitud de ATN por parte de las jurisdicciones	15
4.1.2. Procedimiento seguido para el otorgamiento de los ATN.....	17
4.2. Informes trimestrales a las provincias sobre la distribución de los fondos.	20
4.3. Existencia de saldos excedentes	21
4.4. Estructura orgánico-funcional	24
5. OPINIÓN DEL AUDITADO	25
6. RECOMENDACIONES	25
7. CONCLUSIÓN	26
ANEXO I.....	30



Auditoría General de la Nación

INFORME DE AUDITORÍA

AL SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR

Dr. Eduardo Enrique de PEDRO

S. / D.

En virtud de las funciones establecidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Secretaría de Provincias y Municipios del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV).

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda – Programa 19 – “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional” – Período 1º de enero de 2016 al 30 de junio de 2018.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones 26/15 y 187/16, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156, habiéndose aplicado los procedimientos que se detallan en el punto 2.3 de este informe.

Las tareas de campo en sede del organismo auditado se desarrollaron entre el 28 de junio de 2018 y el 30 de agosto de 2019.

Por Nota N° 78/20-AG02 (10/06/20) se remite al auditado el informe en su etapa de proyecto para que efectúe las aclaraciones o comentarios que considere pertinentes, conforme lo previsto en la Resolución AGN N° 77/02.

El auditado produjo su descargo por Nota N° NO-2020-90150169-APN-SECI#MI (23/12/20) como se referencia en el apartado 5 del presente informe.

2.1. ENFOQUE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA

Se realizó un análisis preliminar de las distintas actividades que componen el Programa 19 “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional” correspondiente a la Jurisdicción 30 del entonces Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda, y de



Auditoría General de la Nación

los procesos desarrollados por la Secretaría de Provincias y Municipios¹, como unidad ejecutora dependiente del citado Ministerio, determinándose en función de su significancia presupuestaria el siguiente **OBJETIVO DE AUDITORÍA**:

- Evaluar el cumplimiento de las normas que regulan la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias ejecutado a través del Programa 19 “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional” durante el período comprendido entre el 1 de enero 2016 y el 30 de junio de 2018.

2.2. METODOLOGÍA

En función del objetivo de auditoría establecido se procedió a verificar el cumplimiento de lo siguiente:

1. Que la estructura organizativa contemple la departamentalización, asignación de tareas y responsabilidades del área encargada de la administración de los Aportes del Tesoro Nacional (ATN);
2. La existencia y correcto funcionamiento de un circuito administrativo formal para la tramitación de los ATN que contemple la evaluación de la totalidad de solicitudes de ATN recibidas en base a criterios claros, precisos y homogéneos;
3. Otorgamiento de los ATN debidamente justificados conforme a normativa (atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales);
4. ATN otorgados con la correspondiente evaluación técnica realizada por la Secretaría de Provincias y Municipios;
5. Recepción de los decretos provinciales y gestión de los faltantes para completar el circuito administrativo de los fondos ATN transferidos a las jurisdicciones;
6. Emisión de informes trimestrales que comuniquen a las provincias sobre la distribución de los fondos indicando los criterios seguidos para su asignación;

¹ La Unidad Ejecutora Programa 19 hasta marzo de 2018 era la Secretaría de Provincias. Luego mediante el Decreto 174/18 queda conformada la Secretaría de Provincias y Municipios.



Auditoría General de la Nación

7. Que la formulación del crédito presupuestario guarde relación con los ingresos tributarios que se calculan recaudar para atender los pedidos que realizan las provincias y municipios por situaciones de emergencia y desequilibrios financieros según lo previsto en la Ley 23.548 y que los saldos acumulados en el Fondo ATN sean administrados conforme a lo normado².

Los criterios generales de auditoría utilizados para evaluar el cumplimiento de las normas que regulan la administración del citado fondo son:

- ✓ Normas Generales de Control Interno – Res. 172/14 SGN Principios 3. Estructura, autoridades y responsabilidades.
- ✓ Estructura organizativa aprobada por Decreto 212/15 y Decreto 174/18.
- ✓ Ley 23.548 Coparticipación Federal de Recursos Fiscales (crea el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias) - Arts. 3° inc. d y Art. 5°.
- ✓ Resolución General Interpretativa N° 34/06 Comisión Federal de Impuestos (Interpreta con alcance general lo previsto en las normas legales sobre el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias).
- ✓ Ley 19.549 Procedimiento Administrativo Art. 7° (establece los requisitos esenciales del acto administrativo).
- ✓ Ley de Presupuesto Nacional 2016, 2017 y 2018 y Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

2.3. PROCEDIMIENTOS APLICADOS

Durante la ejecución de las tareas de análisis preliminar y de recolección de evidencias propias de la auditoría se aplicaron, entre otros, los siguientes procedimientos:

- Análisis de la normativa de carácter general y particular de aplicación a la materia bajo análisis.
- Recopilación y análisis de informes de auditoría sobre el objeto de auditoría, efectuados por la UAI del organismo, la SIGEN y la AGN.

² Art. 5 Ley 23.548 y Res. Gral. Interpretativa N° 34/06 CFI



Auditoría General de la Nación

- Entrevistas con el personal a cargo de las áreas con competencia en las acciones inherentes al objeto de la auditoría y análisis de los circuitos administrativos implementados.
- Análisis de la información suministrada por el auditado en respuesta a los distintos requerimientos formulados por la AGN (Nota 137/18-RCSCSNF, Notas 1, 2, 3/18-S y 1, 2/19-S).
- Análisis del presupuesto, su formulación y ejecución.
- Se elaboró una muestra de los expedientes de los ATN otorgados durante el período comprendido desde el 1 de enero de 2016 al 30 de junio de 2018. Sobre un total de 693 ATN se seleccionaron 135 (19%) expedientes representando éstos el 57% del monto total otorgado. La selección muestral incluyó a la totalidad de las provincias que recibieron ATN. En las provincias que recibieron un mayor número de ATN (Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe) se aplicó el método de selección MUM (muestreo de unidades monetarias) y para el resto de las provincias se eligieron los ATN de mayor importe.
- Análisis de los decretos provinciales correspondientes al ingreso de los fondos ATN a la Tesorería Provincial.
- Verificaciones de los informes emitidos por el auditado a fin de cumplimentar lo establecido en el artículo 5° de la Ley 23.548 que establece que el Ministerio del Interior debe informar trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos de ATN.
- Análisis en el sistema de información e-Sidif de los movimientos habidos durante el período auditado en la cuenta del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias.

3. ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Para el período auditado fue competencia específica del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus incumbencias, en todo lo inherente al gobierno político interno y al ejercicio pleno de los principios y garantías constitucionales, asegurando y



Auditoría General de la Nación

preservando el régimen republicano, representativo y federal, y en relación a la política de obras públicas, vivienda y hábitat.

También entender en las relaciones y en el desenvolvimiento con los gobiernos de las provincias y el de la Ciudad de Buenos Aires, y en las relaciones y cuestiones interjurisdiccionales y coordinar políticas que coadyuven y fomenten la formación de regiones en el territorio nacional, a los fines establecidos en el artículo 124 de la Constitución Nacional.

El presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda previsto en el Presupuesto Nacional para la Administración Central -según créditos iniciales- del año 2016, 2017 y 2018 fue \$48.742, \$54.031 y \$57.554 millones, respectivamente. El Programa 19 objeto de la presente auditoría representa, en ese mismo orden de años, el 2,50%, 12,59% y 7,54% del total del presupuesto institucional antes aludido.

Cuadro: Programa 19 – Participación en el Presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. En Millones de pesos y en porcentaje.

	2016	2017	2018
<i>Participación Programa 19 en el presupuesto del Ministerio</i>	2,50%	12,59%	7,54%
<i>Presupuesto inicial Programa 19</i>	1.217,3	6.803,2	4.341,8
<i>Presupuesto inicial Ministerio³</i>	48.742	54.031	57.554

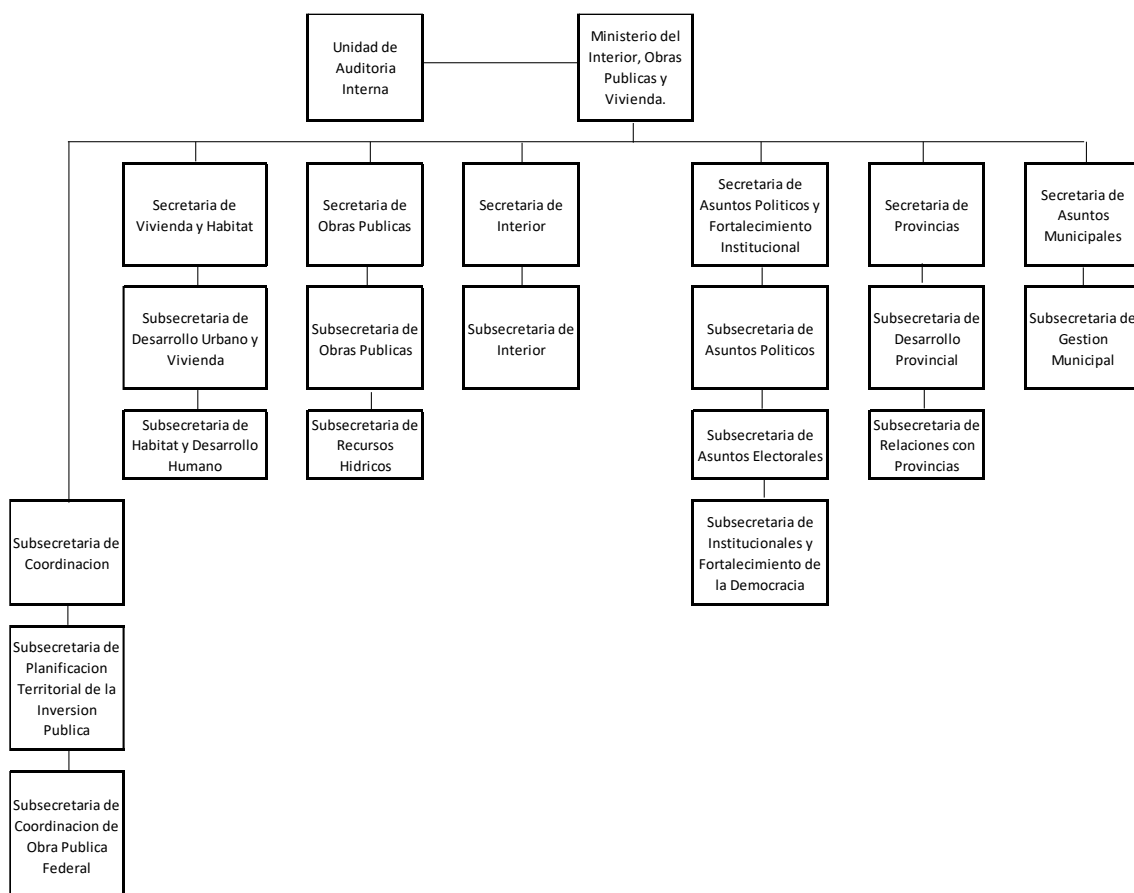
Fuente: Leyes de Presupuesto.

La estructura organizativa del MIOPyV aprobada por Decreto 212/15 correspondiente al período que comprende del 23 de diciembre del 2015 al 1 de marzo 2018 es la siguiente:

³ Corresponde a Administración Central.



Auditoría General de la Nación



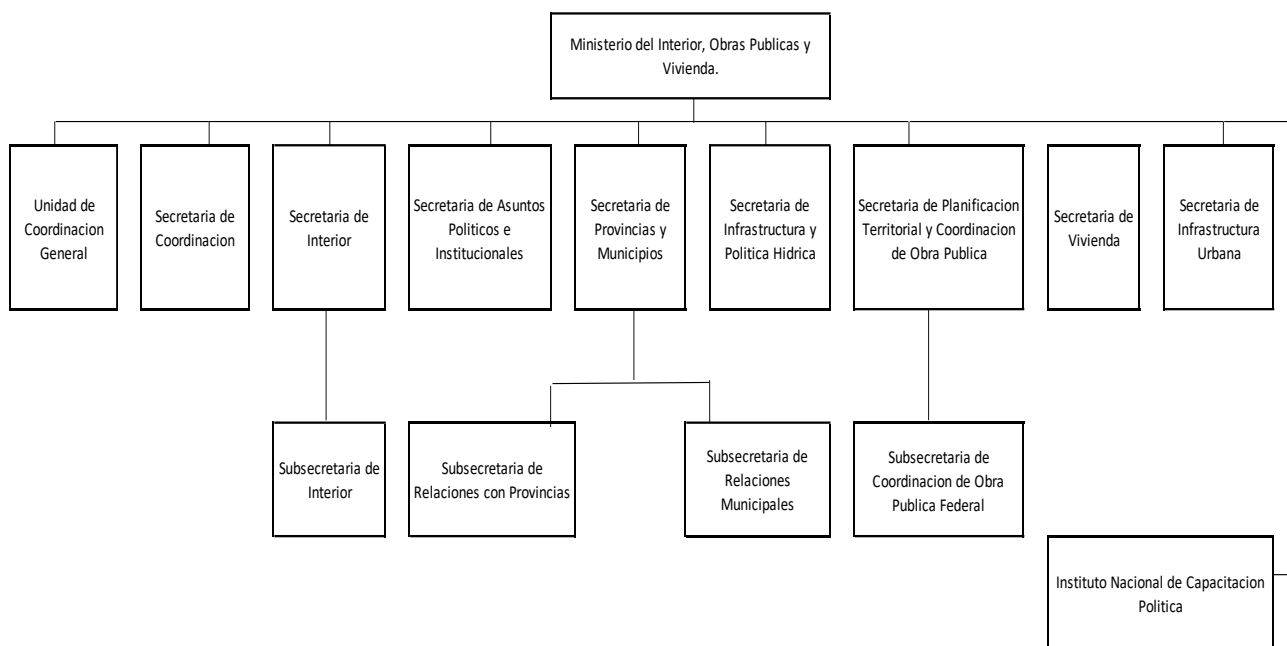
Fuente: Decreto 212/15 Anexo I

La Secretaría de Provincias fue la Unidad Ejecutora del Programa 19. Mediante el Decreto N° 174/18 de fecha 2 de marzo de 2018 se modifica la estructura del Ministerio pasando a denominarse Secretaría de Provincias y Municipios.

La estructura organizativa del Ministerio a partir de la citada fecha es la siguiente:



Auditoría General de la Nación



Fuente: Decreto 174/18 (Anexo I Apartado V)

Asimismo, cabe consignar que la Decisión Administrativa JGM 300 de fecha 12/03/18 aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo.

3.2. Programa 19 – Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional

3.2.1. Descripción

Las acciones previstas en el Programa 19 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda se orientaron a:

- Coordinar con las dependencias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y de otros Ministerios, todos los aspectos vinculados con el apoyo institucional a las políticas fiscales y de desarrollo económico de los gobiernos provinciales y municipales. En concordancia con este objetivo, se trabaja con los gobiernos subnacionales a fin de armonizar las políticas nacionales y provinciales.
- Promover instrumentos apropiados de asistencia financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello se realiza una evaluación y seguimiento continuo de los sistemas financieros provinciales, mediante la recepción, análisis y actualización de información en base a las solicitudes de Adelantos de Coparticipación de impuestos a las provincias.



Auditoría General de la Nación

- Coordinar la instrumentación de una plataforma de datos fiscales, económicos y sociales de provincias y municipios.
- Actuar como unidad ejecutora de proyectos de fortalecimiento institucional con relación a la capacidad productiva a nivel de los gobiernos provinciales y en los aspectos financieros, fiscales y presupuestarios, como así también coordinar todo lo atinente a opciones de cooperación y asistencia nacional e internacional, bilateral y multilateral, disponibles para las provincias y municipios en apoyo de sus políticas y acciones fiscales, económicas y financieras.
- Articular las políticas fiscales, económicas y financieras y sus impactos sociales entre el gobierno nacional y los sectores públicos provinciales y municipales. Diseñar y operar un sistema de información sobre la gestión de las provincias y municipios que permita su integración a las cuentas nacionales.
- Efectuar la evaluación y seguimiento de los sistemas financieros de los estados provinciales, su infraestructura productiva, los procesos de privatizaciones y desregulación y en general todo lo atinente al examen y resolución de las cuestiones objeto de controversia en el campo económico, financiero y/o fiscal entre la nación y las provincias.
- Celebrar convenios con las provincias, municipios y/u otras entidades para el desarrollo e implementación de los programas y acciones de su competencia.
- Participar con los organismos correspondientes en la discusión del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.
- Promover acciones de coordinación de las políticas de endeudamiento del gobierno nacional con relación a los gobiernos provinciales y municipales y realizar el seguimiento de los niveles de endeudamiento de estos últimos y su incidencia en sus finanzas públicas.

Estas acciones se desarrollaron a través de las actividades presupuestarias que variaron en cada año⁴, siendo Aportes del Tesoro Nacional (ATN) la de mayor significatividad dentro del Programa 19 (representa el 72,94%, 73,49% y 65,20% del total del crédito inicial del Programa para los ejercicios 2016, 2017 y 2018, respectivamente).

⁴ Para 2016 fueron 6 actividades mientras que para 2017 y 2018 totalizaron 11 en cada año.



Auditoría General de la Nación

A nivel del presupuesto final de cada período ATN representó respecto al total del presupuesto del Programa 19, el 85,84%, 51,58% y 66,92% para los ejercicios 2016, 2017 y 2018 (hasta el 30/06), respectivamente, conforme se expone en el siguiente cuadro:

Cuadro: Participación de los Aportes del Tesoro Nacional en el Programa 19. En Millones de pesos y en porcentaje.

	2016	2017	variación interanual	2018 (al 30/06)
<i>Participación de ATN en el programa 19</i>	85,84%	51,58%		66,92%
<i>Presupuesto final ATN</i>	5.887,9	5.000,0	-15,08%	2.831,1
<i>Presupuesto final Programa 19</i>	6.858,9	9.691,9	41,30%	4.230,4

Fuente: e-Sidif

3.2.2. Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN)

3.2.2.1. Marco Normativo

El artículo 3° inciso d) de la Ley 23.548 Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, establece que el 1% del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la citada ley, conformará el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias.

El artículo 5° de la misma ley establece que dicho fondo se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del entonces Ministerio del Interior y Transporte, quien será el encargado de su asignación.

Asimismo, dicha norma dispone que el Ministerio informará trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. Además, establece que el Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3° en



Auditoría General de la Nación

forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley, salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.

La Comisión Federal de Impuestos (CFI) es la entidad competente para dictar normas generales interpretativas de la Ley 23.548, establece las pautas que complementan el marco normativo a aplicar con relación al Fondo de ATN a las Provincias.

Los movimientos bancarios de este Fondo se registran a través de la Cuenta N° 2.638/95 del Banco de la Nación Argentina (Cuenta Recaudadora), la cual opera en el marco del Sistema de Cuenta Única del Tesoro Nacional, según lo establecido en la Ley 24.156 de Administración Financiera.

3.2.2.2. Resolución General Interpretativa CFI N° 34/2006

Con relación al Fondo de ATN a las Provincias, el 20/03/06 la Comisión Federal de Impuestos amplió las pautas interpretativas establecidas en la Resolución 27/2002 siendo las siguientes:

- a) Tiene por único destinatario a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b) Su finalidad es la de atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- c) Debe preverse presupuestariamente en jurisdicción del Ministerio del Interior.
- d) El Ministerio del Interior es la única autoridad nacional facultada para su asignación.
- e) El Ministerio del Interior debe informar trimestralmente a las Provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para su asignación.
- f) El Fondo⁵ se integra financieramente con el uno por ciento (1%) de la masa coparticipable prevista por la Ley Convenio 23.548, sus complementarias y

⁵ El Consenso Fiscal del año 2017, ratificado por la ley 27.429 dispuso la eliminación del artículo 104 de la Ley de Impuesto a las Ganancias. En el artículo 104 inciso c de dicha norma estaba previsto que el 2% de la recaudación del



Auditoría General de la Nación

modificatorias, con un dos por ciento (2%) del producido de la Ley de Impuesto a las Ganancias, con la suma fija de veinte millones de pesos (\$20.000.000) – en estos dos últimos conceptos conforme el texto del artículo 104 de la ley del Impuesto a las Ganancias como un "refuerzo de la Cuenta Especial 550 Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias"–, y con el uno por ciento (1%) del noventa por ciento (90%) del producido del Impuesto a los Bienes Personales.

g) El Gobierno Federal no puede girar suma alguna por encima del monto resultante del inciso anterior, salvo asignaciones específicas de recursos coparticipables o créditos del Tesoro Nacional destinados a incrementar la integración del Fondo.

h) No puede darse otro destino al Fondo que el previsto expresamente por la Ley Convenio N° 23.548 y por las leyes que efectuaron sus asignaciones específicas, sin modificación de éstas con los requisitos del artículo 75, inciso 3° de la Constitución Nacional.

i) En caso de no distribuirse el total del Fondo en un ejercicio, el remanente debe ser trasladado al ejercicio siguiente pero siempre como reserva del mismo, salvo que por las leyes que corresponda se resolviera expresamente que todos los recursos asignados deben ser distribuidos en el ejercicio en que se integran.

j) Los recursos de este Fondo se encuentran diferenciados en su naturaleza de aquellos que el Congreso puede disponer en el Presupuesto Nacional como subsidios a las Provincias en los términos del artículo 75, inciso 9° de la Constitución Nacional.

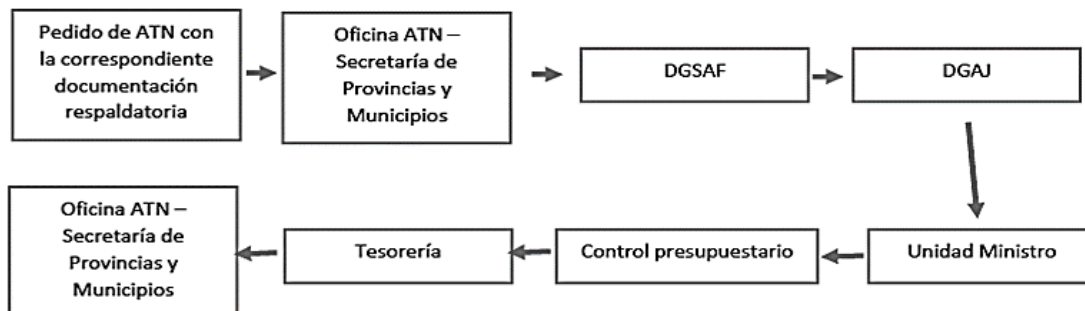
k) Para modificar el régimen y destino del 1% de la masa de recursos coparticipables destinado al Fondo de ATN, se requiere una modificación de la Ley 23.548. Asimismo, y de igual forma, para los recursos que la integran como asignación específica del producido de los impuestos a las ganancias o a los bienes personales, se requiere de una ley especial en los términos del artículo 75, inciso 3°, de la Constitución Nacional.

Impuesto a la Ganancia estaría destinado a refuerzos de la cuenta especial 550 "Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias". Con la modificación introducida por el Consenso Fiscal, la integración del Fondo de Aportes al Tesoro Nacional estará constituido, tal como indica, el artículo 3° inciso d) de la Ley de Coparticipación por el uno por ciento (1%) del monto total recaudado por los siguientes gravámenes: Ganancias, IVA, Ganancia Mínima Presunta, Combustibles Ley 23.966 - Naftas, Bienes Personales, Créditos y Débitos en Cta. Cte., DGI-DGA y el Sistema Seguridad Social, continuando vigente la asignación en la respectiva cuenta ATN del el 1% del 90% del producido del Impuesto a los Bienes Personales. (Fuente: Información suministrada por el auditado).



Auditoría General de la Nación

3.2.2.3. Circuito administrativo correspondiente al proceso de los ATN⁶



1. El circuito comienza con la solicitud del ATN realizado por las Provincias o Municipios debido a una situación de emergencia o desequilibrio financiero. Dicha solicitud es acompañada por la información correspondiente.
2. Luego de revisar la información remitida, se procede a la elaboración del correspondiente acto administrativo, proyecto de Resolución, producido por el Secretario de Provincias y Municipios, iniciándose la apertura del respectivo expediente de ATN. Al mismo se le adjunta la solicitud presentada por la Provincia y/o Municipio, adicionándose un informe técnico, que surge de la prueba de la emergencia manifestada y/o de la información fiscal.
3. El expediente es enviado a la DGSAF (Dirección General del Servicio Administrativo Financiero) y DGAJ (Dirección General de Asuntos Jurídicos) a fines de certificar la disponibilidad del crédito presupuestario necesario para afrontar la medida que se propicia y la emisión del dictamen pertinente sobre la concordancia con la normativa vigente.
4. Aprobado por las áreas técnicas, el Ministro del Interior firma la Resolución autorizando la transferencia de fondos ATN a la Jurisdicción solicitante.

⁶Fuente: Información suministrada por el auditado.



Auditoría General de la Nación

5. Posteriormente las oficinas de Control Presupuestario confeccionan la orden de pago y envían las actuaciones a Tesorería para el egreso de fondos, mediante la transferencia por parte de Tesorería General de la Nación.
6. El trámite finaliza con el anexo de la copia del decreto provincial correspondiente al ingreso de los fondos ATN a la Tesorería Provincial.

Al respecto, cabe señalar que la Secretaría de Provincias y Municipios no ha dictado manuales de procedimientos que regulen los procedimientos seguidos por la Oficina ATN en el circuito administrativo precedentemente descripto (ver puntos 4.1.1. y 4.1.2.).

3.2.2.4. Presupuesto y su ejecución

La ejecución presupuestaria en su etapa de devengado correspondiente a las transferencias (ATN) a las provincias realizadas a través del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional es la siguiente:

Año	Actividad Específica	Inciso	Crédito Inicial	Modificaciones	Crédito Vigente	Devengado	% de Ejecución
2016	1	5	887.920.000	5.000.000.000	5.887.920.000	4.426.990.000	75,18
2017	21	5	5.000.000.000	0	5.000.000.000	3.908.977.000	78,18
2018	21	5	2.831.100.338	(1) 0	(1) 2.831.100.338	(1) 595.050.000	(1) 21,02

(1) Al 30/06/18

Fuente: Elaborado en base a la información suministrada por el auditado y el e-Sidif

Del cuadro precedente se destaca que la ejecución presupuestaria fue para el año 2016 75,18% y para el año 2017 78,18% respecto del crédito vigente al cierre de cada período.

La distribución de los ATN otorgados durante el período auditado -por provincia (gobierno provincial y municipios)- fue la siguiente:



Auditoría General de la Nación

ATN OTORGADOS EN EL PERÍODO 01/01/16 AL 30/06/18 En millones de pesos					
Provincia	Monto Total (gobierno provincial y municipios)	Monto a gobierno provincial	Monto a municipios	Porcentaje a gobierno provincial sobre total provincia	Participación provincial sobre el total de ATN otorgados
Buenos Aires	2.795,1	438,5	2.356,6	15,7%	31,3%
Neuquén	685,5	680,5	5,0	99,3%	7,7%
Córdoba	562,7	0,0	562,7	0,0%	6,3%
Jujuy	543,9	503,0	40,9	92,5%	6,1%
Tierra del Fuego	498,0	498,0	0,0	100,0%	5,6%
Santa Fe	479,8	40,0	439,8	8,3%	5,4%
Mendoza	464,0	330,0	134,0	71,1%	5,2%
Santa Cruz	430,0	0,0	430,0	0,0%	4,8%
Corrientes	311,0	266,5	44,5	85,7%	3,5%
Salta	266,0	120,0	146,0	45,1%	3,0%
Entre Ríos	267,3	28,0	239,3	10,5%	3,0%
Misiones	250,3	205,0	45,3	81,9%	2,8%
Chubut	242,3	120,0	122,3	49,5%	2,7%
La Pampa	210,9	40,0	170,9	19,0%	2,4%
Tucumán	191,0	75,0	116,0	39,3%	2,1%
La Rioja	190,0	102,0	88,0	53,7%	2,1%
Chaco	138,5	92,9	45,6	67,1%	1,6%
San Luis	80,0	50,0	30,0	62,5%	0,9%
Santiago del Estero	75,5	67,5	8,0	89,4%	0,8%
Formosa	68,5	65,0	3,5	94,9%	0,8%
Catamarca	68,0	40,0	28,0	58,8%	0,8%
Río Negro	62,4	12,0	50,4	19,2%	0,7%
San Juan	50,4	12,0	38,4	23,8%	0,6%
C.A.B.A.	0,0	0,0	0,0	-	0,0%
Total	8.931,0	3.785,9	5.145,1	42,4%	100,0%

Fuente: Elaborado en base a la información suministrada por el auditado y el e-Sidif



Auditoría General de la Nación

Durante el período auditado se otorgaron ATN por un total de \$8.931.017.000 correspondiendo el 42,4% a los gobiernos provinciales y el resto a los municipios. La provincia que más ATN recibió fue Buenos Aires (\$2.795.100.000) correspondiendo el 84,3% a las municipalidades, la siguieron Neuquén, Córdoba y Jujuy. La única jurisdicción que no recibió ATN fue la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A nivel gobierno provincial no recibieron ATN en el período auditado Córdoba y Santa Cruz.

4. HALLAZGOS

4.1 Circuito administrativo correspondiente al proceso de los ATN

4.1.1. Solicitud de ATN por parte de las jurisdicciones

Falta de registros formales y archivo del universo de solicitudes de ATN formulados por las provincias y municipios.

El circuito administrativo para el otorgamiento de fondos se inicia con la llegada de una solicitud de ATN (ver punto 3.2.2.3.) remitida por las distintas jurisdicciones provinciales o municipales que, conforme lo informado por el auditado⁷ “*son recibidas por distintos medios, no exclusivamente por mesa de entrada, dado que si exigiéramos que todos los pedidos ingresaran por ese medio, a muchos de los solicitantes se les haría imposible presentarlos. Los pedidos muchas veces son entregados en mano en las visitas que realizan diversos funcionarios a distintos lugares de la Argentina, por los propios intendentes o incluso en manos de los Gobernadores, impedirles esto, sería en desmedro de su derecho de ser atendidos por el Gobierno Nacional.*”

Para cada solicitud -según lo informado por el auditado en respuesta a la Nota 1/18-S- se efectúa la revisión técnica del cumplimiento de los requisitos previstos por la Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales 23.548 (situaciones de emergencia o desequilibrio financiero).

⁷ Respuesta de la Dirección Nacional de Coordinación Institucional (GDE Nota Número: NO-2018-57573390-APN-DNCI#MI)



Auditoría General de la Nación

Una vez efectuada dicha revisión se inicia el expediente mediante el Sistema de Gestión Documental Electrónica por el cual tramitará el proyecto de resolución de asignación de fondos producido por el Secretario de Provincias y Municipios.

Del análisis realizado sobre el particular se observa lo siguiente:

- a) Falta de registros formales y archivo de todos los pedidos de ATN que recibe el Ministerio dado que la unidad ejecutora del programa auditado cuenta exclusivamente con información de los ATN otorgados y no de aquellos pedidos que han sido denegados con su respectiva justificación. Por lo tanto, al no pasar por un circuito administrativo - formal de evaluación, se desconocen los fundamentos, monto y otros detalles de las solicitudes que han sido denegadas.

Sobre el particular el auditado informó⁸ que *“Esta Dirección no cuenta con un archivo de todos los pedidos que se realizan en los términos que se solicitan. Si existe – y ya se les ha acompañado oportunamente – el archivo Excel de todos los expedientes de los ATN otorgados en el período solicitado con los detalles que se indican”*.

- b) Que los pedidos de ATN sean recibidos en mano por parte de los funcionarios en oportunidad de las visitas que se realizan a las jurisdicciones provinciales o municipales no obsta a que con posterioridad a ello sean ingresados por los mismos o por la oficina ATN (Secretaría de Provincias y Municipios) a la mesa de entrada del Ministerio para dar inicio a su tramitación.
- c) La falta de completitud de la información sobre la totalidad de las solicitudes recibidas impide determinar:
- Si existen pedidos de ATN de las provincias y municipios en concepto de emergencia o desequilibrios financieros que no son satisfechos por el Ministerio del Interior. Esta indeterminación coexiste con la existencia de saldos excedentes en el Fondo de ATN (45.662 millones de pesos al 30/06/18) que se producen debido a que en el presupuesto aprobado de los últimos años se dispone de un crédito para el Inciso 5- Transferencias

⁸ Respuesta cursada el 20/05/19 por la Dirección Nacional de Coordinación Institucional según lo solicitado en el punto 2 de la Nota N° 1/19-S (25/04/19).



Auditoría General de la Nación

inferior al monto del recurso presupuestario (ingresos tributarios), conforme lo tratado en el punto 4.3 del presente informe.

Asimismo, en el año 2016, se ejecutó el 75,18% del crédito vigente (quedando un 24,82% del crédito sin destino provincial o municipal), en 2017 se ejecutó el 78,18% (quedando un 21,82% sin destino) y en 2018 (al 30/06/18) se ejecutó el 21,02% del crédito vigente⁹.

- Los criterios a partir de los cuales se deniega una solicitud de fondos para atender situaciones de desequilibrios financieros o emergencia. Sobre este punto se debe tener presente que los Aportes del Tesoro Nacional son recursos provinciales que, por Ley, han sido previstos presupuestariamente en la Jurisdicción del Ministerio del Interior con el único objeto que éste proceda a su asignación para atender las situaciones antes mencionadas.
- La suficiencia del crédito que se presupuesta transferir en concepto de ATN a las jurisdicciones en cada ejercicio financiero.

4.1.2. Procedimiento seguido para el otorgamiento de los ATN

Otorgamientos de ATN que no se hallan debidamente respaldados con la evaluación técnica respectiva. No existen manuales de procedimientos aprobados que regulen el funcionamiento de cada una de las etapas que se sustancian en el circuito administrativo seguido para el otorgamiento de los ATN.

Tal como se expresa en el punto 4.4., es objetivo de la Secretaría de Provincias y Municipios “Intervenir en la evaluación técnica de la asignación del Fondo de Aportes de Tesoro Nacional a las provincias”.

Conforme lo manifestado por el auditado¹⁰ “*el otorgamiento de los ATN es una facultad discrecional¹¹ propia de la autoridad competente; respecto de la razonabilidad del monto solicitado y la determinación del monto a otorgar, las características particulares del instituto, hace necesario un análisis de cada caso concreto, en el cual*

⁹ Fuente: e-Sidif.

¹⁰ Idem nota al pie 7.

¹¹ La ley 23.548 no le otorga facultades discrecionales al Ministerio del Interior. Ver Hallazgos (tratados en el presente punto).



Auditoría General de la Nación

deben ponderarse el contexto en el cuál se efectúa la solicitud, la cuestión presupuestaria entre otras variables. Lo expuesto conduce a señalar la imposibilidad de establecer parámetros comunes o rígidos en forma genérica. En determinados casos la urgencia de la respuesta, obsta a determinar formas rígidas que atentan contra la celeridad y eficacia, es decir, con la adopción de la medida en tiempo oportuno”.

Durante el año 2016 la Secretaría de Provincias elevaba a consideración del Ministro un proyecto de Resolución sugiriendo el otorgamiento de una suma determinada, de acuerdo a la disponibilidad crediticia existente.

Posteriormente, a partir del año 2017, se incorpora -pero no en todos los casos- a la citada intervención, un informe técnico en donde se analiza la información suministrada por la jurisdicción y se concluye respecto del monto que se recomienda otorgar.

Sobre este último punto el auditado ha puesto de manifiesto que el plexo normativo vigente no regula la utilización del informe técnico ni establece formalidades a su respecto.

Lo vertido por el auditado desconoce uno de los objetivos establecidos para la Secretaría de Provincias y Municipios (Decreto 212/15 y 174/18) de intervenir en la evaluación técnica de la asignación de aportes al Tesoro Nacional e incumple el art. 7 inciso e) de la Ley de Procedimientos Administrativos, que establece que el acto administrativo *deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitirlo.*

Del análisis de los expedientes de los ATN otorgados durante el período auditado, conforme a la selección muestral descripta en el punto 2.3., surge lo siguiente:

- a) El 77% de los expedientes analizados no cuenta con evidencia de que se haya realizado una evaluación técnica de la información suministrada por la jurisdicción en oportunidad de sustentar la solicitud de ATN.

Tampoco el auditado ha acreditado que la evaluación técnica se realice en forma independiente de su incorporación al expediente por lo que se incumple el objetivo asignado por Decreto 212/15 y Decreto 174/18 de intervenir en la evaluación técnica de la asignación del Fondo de Aportes de Tesoro Nacional a las provincias.



Auditoría General de la Nación

Todo esto lleva a que la resolución ministerial que otorga el ATN no observa lo establecido en la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo en su Artículo 7, inciso b) donde se establece como uno de los requisitos esenciales del acto administrativo “sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable ni con el inciso d) “ante de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos...”.

En consecuencia, la falta de dicha evaluación técnica conlleva un alto riesgo de distribución discrecional.

Tal como se expuso a lo largo de este informe en el caso específico de los ATN el artículo 5 de la Ley 23.548 establece que dicho fondo se destinará a atender "situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales”.

La ausencia de la evaluación técnica en la asignación del Fondo de ATN impide al Ministerio conocer de qué manera está satisfaciendo el requerimiento solicitado contraviniendo lo previsto en el art. 5 de la Ley de Coparticipación Federal.

En este orden, cabe tener presente que en el 61% de los casos analizados el monto solicitado por la jurisdicción no coincide con la suma otorgada por el Ministerio habiendo una diferencia promedio del 26%, es decir el monto aprobado es 74% del valor solicitado, desconociendo al no existir evaluación técnica el criterio adoptado por el Ministerio en cada caso. En el total de la muestra, para todo el período bajo examen, esta diferencia asciende \$3.318.117.422.

- b) El 23% de los expedientes analizados cuenta con un informe técnico de la información suministrada por la jurisdicción. Del estudio de los mismos se observa que en el 93% de los informes no se deriva inequívocamente la justificación del monto que se recomienda otorgar respecto del análisis técnico realizado por el auditado.
- c) El 56% de los expedientes analizados no presenta los decretos provinciales por los cuales el MIOPyV se notifica de la incorporación de la transferencia a los



Auditoría General de la Nación

recursos presupuestarios de la jurisdicción solicitante. Asimismo, el 41% no evidencia constancia del respectivo reclamo ante la autoridad competente.

Al respecto cabe poner de manifiesto que el MIOPyV no posee la potestad para exigir a los gobiernos la remisión de la mencionada normativa que permite cerrar el circuito administrativo legal (ver punto 3.2.2.3.), pero ante el caso, debe agotar las vías de reclamo formales necesarias.

Asimismo, se observa la inexistencia de manuales de procedimientos que regulen el funcionamiento de cada una de las etapas sustanciadas en el ámbito de la Secretaría de Provincias y Municipios que participan en el circuito administrativo de otorgamiento de ATN, en especial, con relación a lo siguiente:

- Definición de parámetros o criterios que sean claros, precisos y homogéneos que permitan determinar si el pedido de fondos formulado por la jurisdicción se encuentra comprendido en el artículo 5° de la Ley 23.548 (situaciones de emergencia o desequilibrios financieros) teniendo en cuenta la amplitud de los conceptos antes enunciados.
- Evaluación de los pedidos de ATN: Criterios de análisis para determinar el monto a otorgar. Parámetros cuantitativos y cualitativos que considerar. Registro de lo otorgado y denegado.

4.2. Informes trimestrales a las provincias sobre la distribución de los fondos.

Los informes trimestrales expresan los montos otorgados a cada provincia, pero no informan el criterio seguido para su asignación.

El artículo 5° de la Ley 23.548 establece que el Ministerio del Interior debe informar trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación.

El Comité Ejecutivo de la Comisión Federal de Impuestos a través de las Resoluciones 27/2002 y 34/2006 (artículo 1° inciso e) ha interpretado con carácter general y con relación al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias la obligación que tiene el Ministerio del Interior de brindar la información en los términos antes mencionados.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, el artículo 2 de la Resolución Interpretativa N° 27/2002, interpreta que dicha Comisión resulta competente para entender en orden a requerir del Ministerio del Interior la información trimestral establecida como obligación a su cargo, en relación con “la situación de los fondos, indicando los criterios seguidos para su asignación”. Esta competencia no se extiende a ejercer el control sobre la efectiva aplicación de los fondos a los destinos comprometidos, toda vez que ello corresponde a las autoridades respectivas.

Del análisis realizado sobre el particular surge que, si bien los informes expresan los montos otorgados a cada provincia en cada trimestre del período auditado, no se indica el criterio seguido para su asignación incumpliendo lo establecido en el artículo 5° de la Ley 23.548.

4.3. Existencia de saldos excedentes

Durante los últimos años, la recaudación del Fondo de ATN ha sido superior al crédito aprobado para afrontar los aportes a las provincias, lo que ha producido la acumulación de excedentes en la cuenta recaudadora correspondiente cuyo remanente acumulado al 30/06/18 era de \$ 45.662.417.492,94.

A continuación, se presenta, conforme a lo informado por el Ministerio, el detalle del Registro Financiero - Resumen de movimientos (CUT N° 11/85/2638/95) registrados en el e-sidif.

	AÑO 2016	AÑO 2017	1° SEMESTRE 2018
CONCEPTO	MOVIMIENTOS \$	MOVIMIENTOS \$	MOVIMIENTOS \$
Saldo Inicial del Período	3.297.588.515,40	9.916.056.681,11	19.541.521.958,94
Ingresos del Período	26.381.408.165,71	36.222.381.355,49	27.695.388.235,93
Egresos del Período	-19.762.940.000,00	-26.596.916.077,66	-1.574.492.701,93
Saldo Final del Período	9.916.056.681,11	19.541.521.958,94	45.662.417.492,94

Fuente: Información suministrada por el auditado.

Estos excedentes se producen debido a que por Ley de Presupuesto se dispone un crédito para el Inciso 5- Transferencias inferior al monto del recurso presupuestario (ingresos tributarios). Por la diferencia que se origina entre ambos se dispone desde el año 2000 de un crédito para el Presupuesto de Activos Financieros, conforme se detalla a continuación para el período auditado.



Auditoría General de la Nación

EJERCICIO	PRESUPUESTO DE RECURSOS (INGRESOS TRIBUTARIOS)	PRESUPUESTO DE GASTOS (INCISO 5 – TRANSFERENCIAS)	PRESUPUESTO DE ACTIVOS FINANCIEROS
2016	16.916.578.631	5.887.920.000	11.028.658.631
2017	20.838.981.408	5.000.000.000	15.838.981.408
2018	25.037.628.003	2.831.100.338	22.206.527.665

Fuente: Información suministrada por el auditado.

El Ministerio del Interior está imposibilitado de ejecutar los saldos excedentes de la recaudación debido a que, sobre los mismos, se constituye anualmente la correspondiente aplicación financiera.

Anualmente la Secretaría de Hacienda, unos días antes del cierre de cada ejercicio, toma “prestado” los saldos excedentes de la cuenta recaudadora de ATN, los cuales son restituidos durante los primeros días del próximo ejercicio. Se dispone la constitución de la aplicación financiera a título gratuito (préstamo a corto plazo), instrumentándose la emisión de un pagaré a noventa (90) días. Ello se realiza en virtud de lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto- t.o. 2014-.

Durante el período auditado se efectuaron aplicaciones financieras a favor del Tesoro Nacional por la suma en millones de \$15.000 año 2016 y \$20.000 año 2017, restituidas al Fondo de ATN a comienzo del ejercicio siguiente, conforme se detalla a continuación:

Comparación Registros Presupuestarios y Financieros			
AÑO 2016			
CONCEPTO	REGISTROS FINANCIEROS (CUT) \$	REGISTROS EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA \$	DIFERENCIA (APLICACIONES FINANCIERAS) \$
INGRESOS DEL PERÍODO	26.381.408.165,71	16.097.608.166,00	10.283.799.999,71
EGRESOS DEL PERÍODO	19.762.940.000,00	(1) 4.479.140.000,00	15.283.800.000,00

INGRESO PAGARE \$10,000M

EGRESO PAGARE \$15,000M

AÑO 2017			
CONCEPTO	REGISTROS FINANCIEROS (CUT) \$	REGISTROS EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA \$	DIFERENCIA (APLICACIONES FINANCIERAS) \$
INGRESOS DEL PERÍODO	36.222.381.355,49	21.231.986.854,00	14.990.394.501,49
EGRESOS DEL PERÍODO	26.596.916.077,66	(1) 3.954.577.000,00	22.642.339.077,66

INGRESO PAGARE \$15,000M

EGRESO PAGARE \$20,000M



Auditoría General de la Nación

PERÍODO			
1° Semestre 2018			
CONCEPTO	REGISTROS FINANCIEROS (CUT) \$	REGISTROS EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA \$	DIFERENCIA (APLICACIONES FINANCIERAS) \$
INGRESOS DEL PERÍODO	27.695.388.235,93	7.695.388.236,00	19.999.999.999,93
EGRESOS DEL PERÍODO	1.574.492.701,93	(1) 610.750.000,00	963.742.701,93

INGRESO PAGARÉ 2017 \$20,000M
LA DIFERENCIA ES TEMPORAL (valores al 30/6)

Fuente: Información suministrada por el auditado.

(1) Órdenes de Pago canceladas al cierre del ejercicio (incluye órdenes de pago emitidas en el ejercicio -devengado- más pagos de la deuda exigible correspondiente al ejercicio anterior).

Es importante aclarar que la Secretaría de Provincias y Municipios es responsable de la administración del Fondo de ATN, según la política presupuestaria del Programa 19, ejecutado por el SAF 325 del Ministerio del Interior. Las acciones emprendidas por la misma abarcan decisiones acerca de la magnitud de la ejecución y la distribución de fondos entre las Provincias y Municipios y no posee responsabilidad sobre los ingresos (AFIP) ni tiene injerencia en la administración de los saldos excedentes.

La elaboración del presupuesto del gasto presupuestario del Inciso 5- Transferencias es realizada por el auditado en base a la comunicación de los techos presupuestarios que informa la Secretaría de Hacienda donde se establece el monto límite de las transferencias a las provincias.

Por su parte el auditado ha puesto de manifiesto¹² respecto a la formulación del presupuesto del gasto, que:

- “Las entidades y jurisdicciones presentan la información en base a una rigurosa programación que atienda los objetivos prioritarios de la política pública y el uso racional de los recursos, considerando que, en el actual contexto de restricción fiscal, la Secretaría de Hacienda recurrentemente informa que no se atenderá requerimientos adicionales o “sobretechos”.
- “No se cuenta con elementos válidos y suficientes para determinar la suficiencia del crédito presupuestario del año próximo, teniendo en cuenta que resulta imposible prever qué pedidos se recibirán por motivos de desequilibrios

¹² Respuesta cursada el 20/05/19 por la Dirección Nacional de Coordinación Institucional según lo solicitado en el punto 1 de la Nota N° 1/19-S (25/04/19).



Auditoría General de la Nación

financieros y/o qué emergencias ocurrirán, siendo ambas situaciones contingentes”.

Del análisis realizado sobre el particular surge que la restricción presupuestaria impuesta por la Nación sobre los recursos que nutren al Fondo de ATN a las Provincias, por el techo presupuestario que se impone para la formulación del crédito del Inciso 5- Transferencias, implica un diferimiento del destino asignado para dichos fondos por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

Cabe tener presente que el Fondo de los ATN pertenece a las provincias, a pesar de delegar en la Nación la potestad de la distribución.

Por otra parte, se remite a lo expresado en el punto 4.1.1. c) sobre la falta de completitud de la información respecto de la totalidad de las solicitudes recibidas, situación que ha impedido comprobar si han existido pedidos realizados por las provincias y municipios que no han sido atendidos sin justificación por parte del MIOPyV a pesar de contar con crédito presupuestario. Debe tenerse en cuenta que la ejecución del presupuesto en su etapa de devengado (ver punto 3.2.2.4.) alcanzó para los años 2016 y 2017 75,18% y 78,18%, respectivamente.

4.4. Estructura orgánico-funcional

El proceso de otorgamiento de ATN reconoce diversas acciones dentro de la Secretaría de Provincias y Municipios, sin que exista departamentalización ni asignación de competencias a funcionarios que dependen de esa Secretaría.

El Decreto 212/15 establece como uno de los objetivos de la Secretaría de Provincias “Intervenir en la evaluación técnica de la asignación del Fondo de Aportes de Tesoro Nacional a las provincias” correspondiendo a la Subsecretaría de Desarrollo Provincial la responsabilidad de efectuar estudios, analizar y asistir en la evaluación técnica para la asignación de dicho fondo.

El Decreto 174/18 aprueba a partir del 2 de marzo de 2018 una nueva estructura organizativa del Ministerio del Interior conservando para la Secretaría de Provincias y Municipios el objetivo fijado sobre los ATN en el Decreto 212/15. También se dicta la



Auditoría General de la Nación

Decisión Administrativa 300/18 que aprueba la estructura organizativa de primer y segundo nivel operativo.

En la práctica un sector especializado (Oficina ATN, ver circuito administrativo descrito en el punto 3.2.2.3.) que depende de la Secretaría de Provincias y Municipios, es el área encargada de la evaluación técnica de las solicitudes realizadas por las provincias y municipios y del seguimiento del proceso de entrega de los fondos.

Dichas acciones que se llevan dentro de la citada Secretaría por parte de la Oficina ATN no aparecen formalmente definidas en la estructura organizativa vigente (incumpliendo el Principio 3 -Estructura, autoridad y responsabilidad establecido en las Normas Generales de Control Interno dictadas por la Sindicatura General de la Nación - Resolución 172/14) teniendo en cuenta la falta de departamentalización y asignación de competencias del área interviniente.

5. OPINIÓN DEL AUDITADO

El presente informe -en su etapa de proyecto- fue puesto en conocimiento del Organismo auditado mediante Nota 78/20-AG02 de fecha 10/06/20. La respuesta enviada por el auditado con fecha 23/12/20 mediante Nota N° NO-2020-90150169-APN-SECI#MI se encuentra en el Anexo I del presente. En la mencionada nota el auditado se manifiesta sobre algunas de las cuestiones observadas, no modificándose los hallazgos ni las recomendaciones del presente informe de auditoría que corresponden al período auditado del 1 de enero de 2016 al 30 de junio de 2018.

6. RECOMENDACIONES

6.1 Establecer un mecanismo formal de recepción y una base de datos que registre todas las solicitudes de ATN que presentan las provincias y municipios, otorgados o no, que garantice la completitud de los pedidos realizados y su posterior tramitación. Los pedidos de ATN que resulten denegados por parte del MIOPyV deberán ser comunicados a la jurisdicción con su respectiva justificación. (Cde. 4.1.1.)

6.2. La Secretaría de Provincias deberá respaldar con un informe técnico la evaluación de la información suministrada por las jurisdicciones, previo al otorgamiento del Aporte de Tesoro Nacional, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 50/19 y de



Auditoría General de la Nación

acuerdo a lo establecido en el art. 5° de la Ley 23.548 y artículo 7 de la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo. (Cde. 4.1.2.)

De dichos informes debe derivarse inequívocamente la justificación del monto que se recomienda otorgar respecto del análisis técnico realizado. (Cde. 4.1.2.)

6.3. Dictar manuales de procedimientos que regulen el funcionamiento de cada una de las etapas que se sustancian en el circuito administrativo seguido para el otorgamiento de los ATN. (Cde. 4.1.2.)

6.4. Insistir ante los gobiernos provinciales la remisión de los decretos por los que se incorpora la transferencia de ATN a los recursos presupuestarios de la jurisdicción solicitante. (Cde. 4.1.2.)

6.5. Incluir en los informes trimestrales a las provincias los criterios seguidos para la asignación de los ATN en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5° de la Ley 23.548. (Cde. 4.2.)

6.6. Establecer en la estructura organizativa del MIOPyV la departamentalización y asignación de competencias del área dependiente de la Secretaría de Provincias que interviene en la evaluación técnica de los fondos de ATN que solicitan las jurisdicciones provinciales y en el seguimiento del proceso de entrega de los fondos. (Cde. 4.4.)

7. CONCLUSIÓN

Al Ministerio del Interior le corresponde la asignación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, creado por el artículo 3° inciso d) de la Ley 23.548 (Coparticipación Federal de Recursos Fiscales), que debe ser destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

La Secretaría de Provincias y Municipios¹³ de dicho Ministerio, es la encargada de la evaluación técnica de las solicitudes realizadas por las provincias y municipios y del seguimiento del proceso de entrega de los fondos.

El presupuesto (crédito vigente) aprobado para los años 2016 y 2017 para realizar las transferencias a las provincias a través del Fondo ATN fue de

¹³ Por Decreto 50/19 pasó a denominarse Secretaría de Provincias



Auditoría General de la Nación

\$5.887.920.000 y \$5.000.000.000, respectivamente. Para el año 2018 (al 30/06) totalizó \$2.831.100.338.

Al 30/06/18 el remanente acumulado en dicho fondo era de 45.662 millones de pesos.

Durante el período auditado se han advertido aspectos críticos en la administración del Fondo de ATN a las provincias que se pueden sintetizar en las siguientes cuestiones:

a) Solicitud de ATN por parte de las jurisdicciones

- Falta de registros formales y archivo de todos los pedidos de ATN que recibe el Ministerio dado que la unidad ejecutora del programa (Secretaría de Provincias y Municipios) cuenta exclusivamente con información de los ATN otorgados y no de aquellos pedidos que han sido denegados con su respectiva justificación.

La falta de completitud de la información sobre la totalidad de las solicitudes recibidas impide determinar si existen pedidos de ATN de las provincias y municipios en concepto de emergencia o desequilibrios financieros que no son satisfechos por el Ministerio del Interior.

Esta indeterminación coexiste con la existencia de saldos excedentes en el Fondo de ATN (45.662 millones de pesos al 30/06/18) y con porcentajes de ejecución presupuestaria del Inciso 5 - Transferencias inferiores al crédito vigente (75,18% - año 2016, 78,18% -año 2017 y 21,02% -30/6/18).

b) Procedimiento seguido para el otorgamiento de los ATN

- La mayoría de los expedientes analizados (77%) por los que se tramitaron otorgamientos de ATN no se hallan debidamente respaldados con la evaluación técnica respectiva incumpliendo uno de los objetivos asignados a la Secretaría de Provincias y Municipios (por Decreto 212/15 y Decreto 174/18) de intervenir en la evaluación técnica de la asignación del Fondo de Aportes de Tesoro Nacional a las Provincias. Esto lleva a que la resolución ministerial que otorga el ATN no observa lo establecido en la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo en su Artículo 7, inciso b) ni con el inciso d).



Auditoría General de la Nación

- El 23% de los expedientes analizados cuenta con un informe técnico de la información suministrada por la jurisdicción. Del estudio de los mismos se observa que en el 93% de los informes no se deriva inequívocamente la justificación del monto que se recomienda otorgar respecto del análisis técnico realizado por el auditado.
- El 56% de los expedientes analizados no presenta los decretos provinciales por los cuales el Ministerio se notifica de la incorporación de la transferencia a los recursos presupuestarios de la jurisdicción solicitante.
- Inexistencia de manuales de procedimientos que regulen el funcionamiento de cada una de las etapas sustanciadas en el ámbito de la Secretaría de Provincias y Municipios que participan en el circuito administrativo de otorgamiento de ATN.

c) Informes trimestrales a las provincias sobre la distribución de los fondos.

- Los informes que el Ministerio del Interior realiza sobre la distribución del Fondo ATN, si bien expresan los montos otorgados a cada provincia en el trimestre, no indican el criterio seguido para su asignación por lo que se incumple lo establecido en el artículo 5° de la Ley 23.548.

d) Existencia de saldos excedentes

Durante los últimos años, la recaudación del Fondo de ATN ha sido superior al crédito aprobado para afrontar los aportes a las provincias, lo que ha producido la acumulación de excedentes en la cuenta recaudadora correspondiente cuyo saldo al 30/06/18 fuera señalado anteriormente.

Estos excedentes se producen debido a que por Ley de Presupuesto se dispone un crédito para el Inciso 5- Transferencias inferior al monto del recurso presupuestario (ingresos tributarios).

Del análisis realizado sobre el particular surge que la restricción presupuestaria impuesta por la Nación sobre los recursos que nutren al Fondo de ATN a las Provincias, por el techo presupuestario que se impone para la formulación del crédito del Inciso 5- Transferencias, implica un diferimiento del destino asignado para dichos fondos por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.



Auditoría General de la Nación

e) Estructura orgánico-funcional

- El proceso de otorgamiento de ATN reconoce diversas acciones dentro de la Secretaría de Provincias y Municipios, sin que exista departamentalización ni asignación de competencias a funcionarios que dependen de esa Secretaría.

BUENOS AIRES, 11 de febrero de 2021.



Auditoría General de la Nación

ANEXO I



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Nota

Número: NO-2020-90150169-APN-SEC1#MI

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 23 de Diciembre de 2020

Referencia: Nota AGN 78/2020 – AG02

A: Juan Ignacio Forlón (Auditoría General de la Nación),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a Usted en el marco de vuestra NOTA N° 78/2020 – AG02 por la cual se remitiera a este Ministerio del Interior copia del Proyecto de Informe de Auditoría sobre el entonces Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda – Programa 19 – “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional”, correspondiente al periodo del 1° de enero de 2016 al 30 de junio de 2018.

En este sentido, se adjunta como archivo embebido a la presente el documento asentado a través de la NO-2020-89696319-APN-SP#MI, elaborado por la Secretaría de Provincias de este Ministerio para su conocimiento y demás fines que correspondan.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestion Documental Electronica
Date: 2020.12.23 17:07:46 -03:00

José Lepere
Secretario
Secretaría de Interior
Ministerio del Interior



Auditoría General de la Nación



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Nota

Número: NO-2020-89696319-APN-SP#MI

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 22 de Diciembre de 2020

Referencia: Sobre Proyecto de Informe de Auditoría sobre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda – Programa 19 – “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional”

A: MARIA LAURA MANIN (SSGA#MI),

Con Copia A: José Miguel Ballesteros (SP#MI),

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en virtud del Proyecto de Informe de Auditoría sobre el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda – Programa 19 – “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional”, correspondiente al período del 1° de enero de 2016 al 30 de junio de 2018, realizado por la Auditoría General de la Nación.

Al respecto, sin perjuicio de que el período auditado (2016-2018) corresponde a la anterior gestión de gobierno, es dable informar que en la tramitación de los Aportes del Tesoro Nacional realizados a partir de la asunción de las nuevas autoridades, muchas de las cuestiones observadas han sido subsanadas en la actualidad.

En ese sentido se hace saber que se ha mejorado considerablemente el porcentaje de recepción de los decretos por los que se incorporan las transferencias de ATN a los recursos presupuestarios provinciales. Asimismo, el otorgamiento de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias siempre resulta respaldado con un informe técnico suscripto por la Subsecretaría de Relaciones con Provincias en los casos de desequilibrios financieros o directamente por la Secretaría de Provincias cuando los ATN se otorgan en el marco de emergencias nacionales y/o provinciales (sociales-económicas-sanitarias, entre otras).

Finalmente, en cuanto al circuito administrativo por el que tramita una solicitud de Aporte del Tesoro Nacional, actualmente distintas áreas del Ministerio en el marco de sus facultades y funciones intervienen previamente al



Auditoría General de la Nación

dictado de la Resolución de otorgamiento suscripto por el Sr. Ministro del Interior.

Siendo ello cuanto podemos informar, remitimos la presente nota para su consideración y demás fines que estime corresponder.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by Gestión Documental Electronica
Date: 2023.12.22 18:18:00 -03:00

Silvina Aida Batistini
Secretaria
Secretaria de Provincias
Ministerio del Interior



Auditoría General de la Nación

INFORME EJECUTIVO DE AUDITORÍA

“Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda-Programa 19 (Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional)”

AL SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR
Dr. Eduardo Enrique de PEDRO
S. _____ / _____ D.

En virtud de las funciones establecidas por el artículo 85 de la Constitución Nacional y en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen en el ámbito de la Secretaría de Provincias y Municipios del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIOPyV).

1. OBJETO DE LA AUDITORÍA

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda – Programa 19 – “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional” – Período 1º de enero de 2016 al 30 de junio de 2018.

2. ALCANCE DEL EXAMEN

El trabajo fue realizado de conformidad con las Normas de Control Externo Gubernamental aprobadas por las Resoluciones 26/15 y 187/16, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso d) de la Ley 24.156, habiéndose aplicado los procedimientos que se detallan en el punto 2.3 de este informe.

Las tareas de campo en sede del organismo auditado se desarrollaron entre el 28 de junio de 2018 y el 30 de agosto de 2019.

Por Nota N° 78/20-AG02 (10/06/20) se remite al auditado el informe en su etapa de proyecto para que efectúe las aclaraciones o comentarios que considere pertinentes, conforme lo previsto en la Resolución AGN N° 77/02.

El auditado produjo su descargo por Nota N° NO-2020-90150169-APN-SECI#MI (23/12/20) como se referencia en el apartado 5 del presente informe.



Auditoría General de la Nación

2.1 ENFOQUE DEL TRABAJO DE AUDITORÍA

Se realizó un análisis preliminar de las distintas actividades que componen el Programa 19 “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional” correspondiente a la Jurisdicción 30 del entonces Ministerio del Interior Obras Públicas y Vivienda, y de los procesos desarrollados por la Secretaría de Provincias y Municipios¹⁴, como unidad ejecutora dependiente del citado Ministerio, determinándose en función de su significancia presupuestaria el siguiente **OBJETIVO DE AUDITORÍA**:

- Evaluar el cumplimiento de las normas que regulan la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias ejecutado a través del Programa 19 “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional” durante el período comprendido entre el 1 de enero 2016 y el 30 de junio de 2018.

3 ACLARACIONES PREVIAS

3.1. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

El presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda previsto en el Presupuesto Nacional para la Administración Central -según créditos iniciales- del año 2016, 2017 y 2018 fue \$48.742, \$54.031 y \$57.554 millones, respectivamente. El Programa 19 objeto de la presente auditoría representa, en ese mismo orden de años, el 2,50%, 12,59% y 7,54% del total del presupuesto institucional antes aludido.

3.2 Programa 19 – Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional

3.2.1 Descripción

Las acciones previstas en el Programa 19 del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda se orientaron a:

- Coordinar con las dependencias del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y de otros Ministerios, todos los aspectos vinculados con el apoyo institucional a las políticas fiscales y de desarrollo económico de los gobiernos provinciales y municipales. En concordancia con este objetivo, se trabaja con los gobiernos subnacionales a fin de armonizar las políticas nacionales y provinciales.

¹⁴ La Unidad Ejecutora Programa 19 hasta marzo de 2018 era la Secretaría de Provincias. Luego mediante el Decreto 174/18 queda conformada la Secretaría de Provincias y Municipios.



Auditoría General de la Nación

- Promover instrumentos apropiados de asistencia financiera a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello se realiza una evaluación y seguimiento continuo de los sistemas financieros provinciales, mediante la recepción, análisis y actualización de información en base a las solicitudes de Adelantos de Coparticipación de impuestos a las provincias.
- Coordinar la instrumentación de una plataforma de datos fiscales, económicos y sociales de provincias y municipios.
- Actuar como unidad ejecutora de proyectos de fortalecimiento institucional con relación a la capacidad productiva a nivel de los gobiernos provinciales y en los aspectos financieros, fiscales y presupuestarios, como así también coordinar todo lo atinente a opciones de cooperación y asistencia nacional e internacional, bilateral y multilateral, disponibles para las provincias y municipios en apoyo de sus políticas y acciones fiscales, económicas y financieras.
- Articular las políticas fiscales, económicas y financieras y sus impactos sociales entre el gobierno nacional y los sectores públicos provinciales y municipales. Diseñar y operar un sistema de información sobre la gestión de las provincias y municipios que permita su integración a las cuentas nacionales.
- Efectuar la evaluación y seguimiento de los sistemas financieros de los estados provinciales, su infraestructura productiva, los procesos de privatizaciones y desregulación y en general todo lo atinente al examen y resolución de las cuestiones objeto de controversia en el campo económico, financiero y/o fiscal entre la nación y las provincias.
- Celebrar convenios con las provincias, municipios y/u otras entidades para el desarrollo e implementación de los programas y acciones de su competencia.
- Participar con los organismos correspondientes en la discusión del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos.
- Promover acciones de coordinación de las políticas de endeudamiento del gobierno nacional con relación a los gobiernos provinciales y municipales y realizar el seguimiento de los niveles de endeudamiento de estos últimos y su incidencia en sus finanzas públicas.



Auditoría General de la Nación

Estas acciones se desarrollaron a través de las actividades presupuestarias que variaron en cada año¹⁵, siendo Aportes del Tesoro Nacional (ATN) la de mayor significatividad dentro del Programa 19 (representa el 72,94%, 73,49% y 65,20% del total del crédito inicial del Programa para los ejercicios 2016, 2017 y 2018, respectivamente).

A nivel del presupuesto final de cada período ATN representó respecto al total del presupuesto del Programa 19, el 85,84%, 51,58% y 66,92% para los ejercicios 2016, 2017 y 2018 (hasta el 30/06), respectivamente, conforme se expone en el siguiente cuadro:

Cuadro: Participación de los Aportes del Tesoro Nacional en el Programa 19. En Millones de pesos y en porcentaje.

	2016	2017	variación interanual	2018 (al 30/06)
<i>Participación de ATN en el programa 19</i>	85,84%	51,58%		66,92%
<i>Presupuesto final ATN</i>	5.887,9	5.000,0	-15,08%	2.831,1
<i>Presupuesto final Programa 19</i>	6.858,9	9.691,9	41,30%	4.230,4

Fuente: e-Sidif

3.2.2 Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias (ATN)

3.2.2.1 Marco Normativo

El artículo 3° inciso d) de la Ley 23.548 Coparticipación Federal de Recursos Fiscales, establece que el 1% del monto total recaudado por los gravámenes a que se refiere la citada ley, conformará el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias.

¹⁵ Para 2016 fueron 6 actividades mientras que para 2017 y 2018 totalizaron 11 en cada año.



Auditoría General de la Nación

El artículo 5° de la misma ley establece que dicho fondo se destinará a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y será previsto presupuestariamente en jurisdicción del entonces Ministerio del Interior y Transporte, quien será el encargado de su asignación.

Asimismo, dicha norma dispone que el Ministerio informará trimestralmente a las provincias sobre la distribución de los fondos, indicando los criterios seguidos para la asignación. Además, establece que el Poder Ejecutivo Nacional no podrá girar suma alguna que supere el monto resultante de la aplicación del inciso d) del artículo 3° en forma adicional a las distribuciones de fondos regidos por esta ley, salvo las previstas por otros regímenes especiales o créditos específicos del presupuesto de gastos de administración de la Nación.

La Comisión Federal de Impuestos (CFI) es la entidad competente para dictar normas generales interpretativas de la Ley 23.548, establece las pautas que complementan el marco normativo a aplicar con relación al Fondo de ATN a las Provincias.

Los movimientos bancarios de este Fondo se registran a través de la Cuenta N° 2.638/95 del Banco de la Nación Argentina (Cuenta Recaudadora), la cual opera en el marco del Sistema de Cuenta Única del Tesoro Nacional, según lo establecido en la Ley 24.156 de Administración Financiera.

3.2.2.2 Presupuesto y su ejecución

La ejecución presupuestaria en su etapa de devengado correspondiente a las transferencias (ATN) a las provincias realizadas a través del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional es la siguiente:

Año	Actividad Específica	Inciso	Crédito Inicial	Modificaciones	Crédito Vigente	Devengado	% de Ejecución
2016	1	5	887.920.000	5.000.000.000	5.887.920.000	4.426.990.000	75,18
2017	21	5	5.000.000.000	0	5.000.000.000	3.908.977.000	78,18
2018	21	5	2.831.100.338	(1) 0	(1) 2.831.100.338	(1) 595.050.000	(1) 21,02

(2) Al 30/06/18

Fuente: Elaborado en base a la información suministrada por el auditado y el e-Sidif

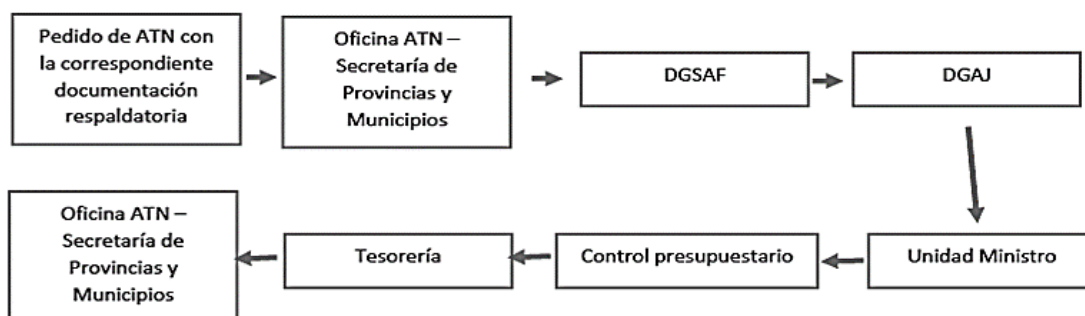


Auditoría General de la Nación

Del cuadro precedente se destaca que la ejecución presupuestaria fue para el año 2016 75,18% y para el año 2017 78,18% respecto del crédito vigente al cierre de cada período.

Durante el período auditado se otorgaron ATN por un total de \$8.931.017.000 correspondiendo el 42,4% a los gobiernos provinciales y el resto a los municipios. La provincia que más ATN recibió fue Buenos Aires (\$2.795.100.000) correspondiendo el 84,3% a las municipalidades, la siguieron Neuquén, Córdoba y Jujuy. La única jurisdicción que no recibió ATN fue la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. A nivel gobierno provincial no recibieron ATN en el período auditado Córdoba y Santa Cruz.

3.2.2.3 Circuito administrativo correspondiente al proceso de los ATN¹⁶



1. El circuito comienza con la solicitud del ATN realizado por las Provincias o Municipios debido a una situación de emergencia o desequilibrio financiero. Dicha solicitud es acompañada por la información correspondiente.
2. Luego de revisar la información remitida, se procede a la elaboración del correspondiente acto administrativo, proyecto de Resolución, producido por el Secretario de Provincias y Municipios, iniciándose la apertura del respectivo expediente de ATN. Al mismo se le adjunta la solicitud presentada por la Provincia y/o Municipio, adicionándose un informe técnico, que surge de la prueba de la emergencia manifestada y/o de la información fiscal.

¹⁶Fuente: Información suministrada por el auditado.



Auditoría General de la Nación

3. El expediente es enviado a la DGSAF (Dirección General del Servicio Administrativo Financiero) y DGAJ (Dirección General de Asuntos Jurídicos) a fines de certificar la disponibilidad del crédito presupuestario necesario para afrontar la medida que se propicia y la emisión del dictamen pertinente sobre la concordancia con la normativa vigente.
4. Aprobado por las áreas técnicas, el Ministro del Interior firma la Resolución autorizando la transferencia de fondos ATN a la Jurisdicción solicitante.
5. Posteriormente las oficinas de Control Presupuestario confeccionan la orden de pago y envían las actuaciones a Tesorería para el egreso de fondos, mediante la transferencia por parte de Tesorería General de la Nación.
6. El trámite finaliza con el anexo de la copia del decreto provincial correspondiente al ingreso de los fondos ATN a la Tesorería Provincial.

4 HALLAZGOS

a) Solicitud de ATN por parte de las jurisdicciones

- Falta de registros formales y archivo de todos los pedidos de ATN que recibe el Ministerio dado que la unidad ejecutora del programa auditado (Secretaría de Provincias y Municipios) cuenta exclusivamente con información de los ATN otorgados y no de aquellos pedidos que han sido denegados con su respectiva justificación.

La falta de completitud de la información sobre la totalidad de las solicitudes recibidas impide determinar si existen pedidos de ATN de las provincias y municipios en concepto de emergencia o desequilibrios financieros que no son satisfechos por el Ministerio del Interior.

Esta indeterminación coexiste con la existencia de saldos excedentes en el Fondo de ATN (45.662 millones de pesos al 30/06/18) y con porcentajes de ejecución presupuestaria del Inciso 5 - Transferencias inferiores al crédito vigente (75,18% - año 2016-, 78,18% -año 2017 y 21,02% -30/6/18-).

b) Procedimiento seguido para el otorgamiento de los ATN



Auditoría General de la Nación

- La mayoría de los expedientes analizados (77%) por los que se tramitaron otorgamientos de ATN no se hallan debidamente respaldados con la evaluación técnica respectiva incumpliendo uno de los objetivos asignados a la Secretaría de Provincias y Municipios (por Decreto 212/15 y Decreto 174/18) de intervenir en la evaluación técnica de la asignación del Fondo de Aportes de Tesoro Nacional a las Provincias. Esto lleva a que la resolución ministerial que otorga el ATN no observa lo establecido en la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo en su Artículo 7, inciso b) ni con el inciso d).
- El 23% de los expedientes analizados cuenta con un informe técnico de la información suministrada por la jurisdicción. Del estudio de los mismos se observa que en el 93% de los informes no se deriva inequívocamente la justificación del monto que se recomienda otorgar respecto del análisis técnico realizado por el auditado.
- El 56% de los expedientes analizados no presenta los decretos provinciales por los cuales el Ministerio se notifica de la incorporación de la transferencia a los recursos presupuestarios de la jurisdicción solicitante.
- Inexistencia de manuales de procedimientos que regulen el funcionamiento de cada una de las etapas sustanciadas en el ámbito de la Secretaría de Provincias y Municipios que participan en el circuito administrativo de otorgamiento de ATN.

c) Informes trimestrales a las provincias sobre la distribución de los fondos.

- Los informes que el Ministerio del Interior realiza sobre la distribución del Fondo ATN, si bien expresan los montos otorgados a cada provincia en el trimestre, no indican el criterio seguido para su asignación por lo que se incumple lo establecido en el artículo 5° de la Ley 23.548.

d) Existencia de saldos excedentes

Durante los últimos años, la recaudación del Fondo de ATN ha sido superior al crédito aprobado para afrontar los aportes a las provincias, lo que ha producido la acumulación de excedentes en la cuenta recaudadora correspondiente (45.662 millones de pesos al 30/06/18).



Auditoría General de la Nación

Estos excedentes se producen debido a que por Ley de Presupuesto se dispone un crédito para el Inciso 5- Transferencias inferior al monto del recurso presupuestario (ingresos tributarios).

Del análisis realizado sobre el particular surge que la restricción presupuestaria impuesta por la Nación sobre los recursos que nutren al Fondo de ATN a las Provincias, por el techo presupuestario que se impone para la formulación del crédito del Inciso 5- Transferencias, implica un diferimiento del destino asignado para dichos fondos por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

e) Estructura orgánico-funcional

El proceso de otorgamiento de ATN reconoce diversas acciones dentro de la Secretaría de Provincias y Municipios, sin que exista departamentalización ni asignación de competencias a funcionarios que dependen de esa Secretaría.

5 OPINIÓN DEL AUDITADO

El informe de auditoría -en su etapa de proyecto- fue puesto en conocimiento del Organismo auditado mediante Nota 78/20-AG02 de fecha 10/06/20. La respuesta enviada por el auditado con fecha 23/12/20 mediante Nota N° NO-2020-90150169-APN-SECI#MI se encuentra en el Anexo I. En la mencionada nota el auditado se manifiesta sobre algunas de las cuestiones observadas, no modificándose los hallazgos ni las recomendaciones del informe de auditoría que corresponden al período auditado del 1 de enero de 2016 al 30 de junio de 2018.

6 RECOMENDACIONES

6.1 Establecer un mecanismo formal de recepción y una base de datos que registre todas las solicitudes de ATN que presentan las provincias y municipios, otorgados o no, que garantice la completitud de los pedidos realizados y su posterior tramitación. Los pedidos de ATN que resulten denegados por parte del MIOPyV deberán ser comunicados a la jurisdicción con su respectiva justificación.

6.2. La Secretaría de Provincias deberá respaldar con un informe técnico la evaluación de la información suministrada por las jurisdicciones, previo al otorgamiento del Aporte de Tesoro Nacional, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 50/19 y de



Auditoría General de la Nación

acuerdo a lo establecido en el art. 5ª de la Ley 23.548 y artículo 7 de la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo.

De dichos informes debe derivarse inequívocamente la justificación del monto que se recomienda otorgar respecto del análisis técnico realizado.

6.3. Dictar manuales de procedimientos que regulen el funcionamiento de cada una de las etapas que se sustancian en el circuito administrativo seguido para el otorgamiento de los ATN.

6.4. Insistir ante los gobiernos provinciales la remisión de los decretos por los que se incorpora la transferencia de ATN a los recursos presupuestarios de la jurisdicción solicitante.

6.5. Incluir en los informes trimestrales a las provincias los criterios seguidos para la asignación de los ATN en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5º de la Ley 23.548.

6.6. Establecer en la estructura organizativa del MIOPyV la departamentalización y asignación de competencias del área dependiente de la Secretaría de Provincias que interviene en la evaluación técnica de los fondos de ATN que solicitan las jurisdicciones provinciales y en el seguimiento del proceso de entrega de los fondos.

7. CONCLUSIONES

Durante el período auditado se han advertido aspectos críticos en la administración del Fondo de ATN que fueron sintetizados en el apartado 4 del presente informe ejecutivo.



Auditoría General de la Nación

SÍNTESIS DE INFORME DE AUDITORÍA

“Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda-Programa 19 (Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional)”

OBJETIVO. Evaluar el cumplimiento de las normas que regulan la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias ejecutado a través del Programa 19 “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional” durante el período comprendido entre el 1 de enero 2016 y el 30 de junio de 2018.

ACLARACIONES PREVIAS. Al Ministerio del Interior le corresponde la asignación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, creado por el artículo 3° inciso d) de la Ley 23.548 (Coparticipación Federal de Recursos Fiscales), que debe ser destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

La Secretaría de Provincias y Municipios de dicho Ministerio, es la encargada de la evaluación técnica de las solicitudes realizadas por las provincias y municipios y del seguimiento del proceso de entrega de los fondos.

El presupuesto (crédito vigente) aprobado para los años 2016 y 2017 para realizar las transferencias a las provincias a través del Fondo ATN fue de \$5.887.920.000 y \$5.000.000.000, respectivamente. Para el año 2018 (al 30/06) totalizó \$2.831.100.338.

Al 30/06/18 el remanente acumulado en dicho fondo era de 45.662 millones de pesos.

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES.

Durante el período auditado se han advertido aspectos críticos en la administración del Fondo de ATN a las provincias que se pueden sintetizar en las siguientes cuestiones:

a) Solicitud de ATN por parte de las jurisdicciones

- Falta de registros formales y archivo de todos los pedidos de ATN que recibe el Ministerio dado que la unidad ejecutora del programa auditado (Secretaría de Provincias y Municipios) cuenta exclusivamente con información de los ATN otorgados y no de aquellos pedidos que han sido denegados con su respectiva justificación.



Auditoría General de la Nación

La falta de completitud de la información sobre la totalidad de las solicitudes recibidas impide determinar si existen pedidos de ATN de las provincias y municipios en concepto de emergencia o desequilibrios financieros que no son satisfechos por el Ministerio del Interior.

Esta indeterminación coexiste con la existencia de saldos excedentes en el Fondo de ATN (45.662 millones de pesos al 30/06/18) y con porcentajes de ejecución presupuestaria del Inciso 5 - Transferencias inferiores al crédito vigente (75,18% - año 2016-, 78,18% -año 2017 y 21,02% -30/6/18-).

b) Procedimiento seguido para el otorgamiento de los ATN

- La mayoría de los expedientes analizados (77%) por los que se tramitaron otorgamientos de ATN no se hallan debidamente respaldados con la evaluación técnica respectiva incumpliendo uno de los objetivos asignados a la Secretaría de Provincias y Municipios (por Decreto 212/15 y Decreto 174/18) de intervenir en la evaluación técnica de la asignación del Fondo de Aportes de Tesoro Nacional a las Provincias. Esto lleva a que la resolución ministerial que otorga el ATN no observa lo establecido en la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo en su Artículo 7, inciso b) ni con el inciso d).
- El 23% de los expedientes analizados cuenta con un informe técnico de la información suministrada por la jurisdicción. Del estudio de los mismos se observa que en el 93% de los informes no se deriva inequívocamente la justificación del monto que se recomienda otorgar respecto del análisis técnico realizado por el auditado.
- El 56% de los expedientes analizados no presenta los decretos provinciales por los cuales el Ministerio se notifica de la incorporación de la transferencia a los recursos presupuestarios de la jurisdicción solicitante.
- Inexistencia de manuales de procedimientos que regulen el funcionamiento de cada una de las etapas sustanciadas en el ámbito de la Secretaría de Provincias y Municipios que participan en el circuito administrativo de otorgamiento de ATN.

c) Informes trimestrales a las provincias sobre la distribución de los fondos.

- Los informes que el Ministerio del Interior realiza sobre la distribución del Fondo



Auditoría General de la Nación

ATN, si bien expresan los montos otorgados a cada provincia en el trimestre, no indican el criterio seguido para su asignación por lo que se incumple lo establecido en el artículo 5° de la Ley 23.548.

d) Existencia de saldos excedentes

Durante los últimos años, la recaudación del Fondo de ATN ha sido superior al crédito aprobado para afrontar los aportes a las provincias, lo que ha producido la acumulación de excedentes en la cuenta recaudadora correspondiente cuyo saldo al 30/06/18 fuera señalado anteriormente.

Estos excedentes se producen debido a que por Ley de Presupuesto se dispone un crédito para el Inciso 5- Transferencias inferior al monto del recurso presupuestario (ingresos tributarios).

Del análisis realizado sobre el particular surge que la restricción presupuestaria impuesta por la Nación sobre los recursos que nutren al Fondo de ATN a las Provincias, por el techo presupuestario que se impone para la formulación del crédito del Inciso 5- Transferencias, implica un diferimiento del destino asignado para dichos fondos por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

e) Estructura orgánico-funcional

- El proceso de otorgamiento de ATN reconoce diversas acciones dentro de la Secretaría de Provincias y Municipios, sin que exista departamentalización ni asignación de competencias a funcionarios que dependen de esa Secretaría.



FICHA DEL INFORME

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda-Programa 19 (Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional)

Objetivo de auditoría: Evaluar el cumplimiento de las normas que regulan la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias ejecutado a través del Programa 19 “Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional”.

Período auditado: 1 de enero 2016 al 30 de junio de 2018

GERENCIA DE CONTROL DE GESTIÓN DEL SECTOR NO FINANCIERO

Departamento Control de la Gestión de la Administración Central y de INSSyJP

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

LEYES: 23.548, 27.429 y 19.549

DECRETOS: 212/15, 174/18 y 50/19

DECISIÓN ADMINISTRATIVA: JGM 300/18

RESOLUCIÓN GENERAL INTERPRETATIVA: CFI 34/2006

Al Ministerio del Interior le corresponde la asignación del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias, creado por el artículo 3° inciso d) de la Ley 23.548 (Coparticipación Federal de Recursos Fiscales), que debe ser destinado a atender situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales.

La Secretaría de Provincias y Municipios de dicho Ministerio, es la encargada de la evaluación técnica de las solicitudes realizadas por las provincias y municipios y del seguimiento del proceso de entrega de los fondos.

El presupuesto (crédito vigente) aprobado para los años 2016 y 2017 para realizar las transferencias a las provincias a través del Fondo ATN fue de \$5.887.920.000 y \$5.000.000.000, respectivamente. Para el año 2018 (al 30/06) totalizó \$2.831.100.338.

Al 30/06/18 el remanente acumulado en dicho fondo era de 45.662 millones de pesos.



Auditoría General de la Nación

CONCLUSIONES

Durante el período auditado se han advertido aspectos críticos en la administración del Fondo de ATN a las provincias que se pueden sintetizar en las siguientes cuestiones:

a) Solicitud de ATN por parte de las jurisdicciones

- Falta de registros formales y archivo de todos los pedidos de ATN que recibe el Ministerio dado que la unidad ejecutora del programa auditado (Secretaría de Provincias y Municipios) cuenta exclusivamente con información de los ATN otorgados y no de aquellos pedidos que han sido denegados con su respectiva justificación.

La falta de completitud de la información sobre la totalidad de las solicitudes recibidas impide determinar si existen pedidos de ATN de las provincias y municipios en concepto de emergencia o desequilibrios financieros que no son satisfechos por el Ministerio del Interior.

Esta indeterminación coexiste con la existencia de saldos excedentes en el Fondo de ATN (45.662 millones de pesos al 30/06/18) y con porcentajes de ejecución presupuestaria del Inciso 5 - Transferencias inferiores al crédito vigente (75,18% -año 2016-, 78,18% -año 2017 y 21,02% -30/6/18).

b) Procedimiento seguido para el otorgamiento de los ATN

- La mayoría de los expedientes analizados (77%) por los que se tramitaron otorgamientos de ATN no se hallan debidamente respaldados con la evaluación técnica respectiva incumpliendo uno de los objetivos asignados a la Secretaría de Provincias y Municipios (por Decreto 212/15 y Decreto 174/18) de intervenir en la evaluación técnica de la asignación del Fondo de Aportes de Tesoro Nacional a las Provincias. Esto lleva a que la resolución ministerial que otorga el ATN no observa lo establecido en la Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo en su Artículo 7, inciso b) ni con el inciso d).
- El 23% de los expedientes analizados cuenta con un informe técnico de la información suministrada por la jurisdicción. Del estudio de los mismos se observa que en el 93% de los informes no se deriva inequívocamente la justificación del monto que se recomienda otorgar respecto del análisis técnico realizado por el auditado.
- El 56% de los expedientes analizados no presenta los decretos provinciales por los cuales el Ministerio se notifica de la incorporación de la transferencia a los recursos presupuestarios de la jurisdicción solicitante.
- Inexistencia de manuales de procedimientos que regulen el funcionamiento de cada una de las etapas sustanciadas en el ámbito de la Secretaría de Provincias y Municipios que participan en el circuito administrativo de otorgamiento de ATN.

c) Informes trimestrales a las provincias sobre la distribución de los fondos.

- Los informes que el Ministerio del Interior realiza sobre la distribución del Fondo ATN, si bien expresan los montos otorgados a cada provincia en el trimestre, no indican el criterio



Auditoría General de la Nación

seguido para su asignación por lo que se incumple lo establecido en el artículo 5° de la Ley 23.548.

d) **Existencia de saldos excedentes**

Durante los últimos años, la recaudación del Fondo de ATN ha sido superior al crédito aprobado para afrontar los aportes a las provincias, lo que ha producido la acumulación de excedentes en la cuenta recaudadora correspondiente cuyo saldo al 30/06/18 fuera señalado anteriormente.

Estos excedentes se producen debido a que por Ley de Presupuesto se dispone un crédito para el Inciso 5- Transferencias inferior al monto del recurso presupuestario (ingresos tributarios).

Del análisis realizado sobre el particular surge que la restricción presupuestaria impuesta por la Nación sobre los recursos que nutren al Fondo de ATN a las Provincias, por el techo presupuestario que se impone para la formulación del crédito del Inciso 5-Transferencias, implica un diferimiento del destino asignado para dichos fondos por la Ley 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

e) **Estructura orgánico-funcional**

- El proceso de otorgamiento de ATN reconoce diversas acciones dentro de la Secretaría de Provincias y Municipios, sin que exista departamentalización ni asignación de competencias a funcionarios que dependen de esa Secretaría.