



Auditoría General de la Nación

Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina

Examen Especial de Gestión

Gerencia de Control de la Deuda Pública

Marzo de 2019



Auditoría General de la Nación

1) Objeto.....	6
2) Objetivos	6
3) Alcance.....	7
a) Periodo auditado.....	8
b) Criterios.....	8
i. <i>Determinación y evaluación del pasivo mediante el uso de la Matriz de Riesgos Fiscales:</i>	8
ii. <i>Parámetros esperables de control interno y sus riesgos operativos:</i>	9
iii. <i>Definición de indicadores de riesgo financiero:</i>	9
iv. <i>Estimación del costo cuasifiscal asociado:</i>	9
v. <i>Evaluación del desempeño de la gestión de la deuda bilateral:</i>	10
vi. Criterios normativos.....	13
vii. Otros criterios definidos.....	14
c) Procedimientos.....	14
d) Limitaciones al alcance	16
i. Solicitud de acceso a expedientes originales o copia digitalizada de los mismos. ...	16
ii. Información de préstamos bilaterales en SIGADE.	16
4) Aclaraciones Preliminares.....	17
a) Clasificación de deuda pública bilateral.....	18
b) Estado de la deuda bilateral al 31/12/2016.....	18
Materialidad de la deuda bilateral en el total de la deuda pública	19
Principales acreedores	20
Análisis de estructura	22
c) Consideraciones en relación al enfoque de este Examen Especial	23



Auditoría General de la Nación

Funciones de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales	24
Proceso de gestión del endeudamiento bilateral.	26
d) Abordaje de los objetivos planteados en este Examen Especial	31
i. Consideraciones sobre normativa aplicada al endeudamiento bilateral	32
a) <i>Falta de normativa específica</i>	32
b) <i>Falta de homogeneidad de normativa</i>	34
c) <i>Buenas prácticas aplicables al proceso de gestión de endeudamiento bilateral: existencia de una estrategia y plan de endeudamiento</i>	39
ii. Calidad, flujo de la información y coordinación entre áreas intervinientes.....	42
a) <i>Transparencia: publicación de la información sobre el endeudamiento bilateral</i>	42
b) <i>Sistemas informáticos utilizados: SIGADE</i>	44
a. <i>Uso del sistema SIGADE y coordinación entre sistemas informáticos respecto a los datos de los préstamos bilaterales.</i>	44
b. <i>Integridad de información de préstamos bilaterales en el SIGADE</i>	46
c) <i>Calidad y resguardo de la información</i>	47
iii. Análisis de riesgos	49
a) <i>Opinión del BCRA acerca del impacto de las operaciones de endeudamiento externo en la balanza de pagos</i>	49
b) <i>Evaluación de las implicancias del financiamiento y consideración de la utilidad social prospectiva</i>	51
c) <i>Riesgos financieros</i>	55
d) <i>Consideraciones relacionadas al riesgo de liquidez: uso de las reservas del BCRA y costo cuasifiscal asociado</i>	59
iv. Supervisión de la cartera de préstamos bilaterales	63
a) Seguimiento de la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 respecto a avales no registrados.....	67



Auditoría General de la Nación

Reestructuración de deuda pública con acreedores del Club de París	68
a) Consideraciones en relación al artículo 65 de la Ley de Administración Financiera	70
b) Análisis de la eficiencia (costo) de los términos de la reestructuración con el Club de París	73
c) Planificación acerca del pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París	77
5) Hallazgos y recomendaciones resultantes	80
6) Análisis de los comentarios del auditado	93
7) Conclusiones.....	134
Anexo 1	137
Anexo 2	140
Anexo 3	143
Anexo 4	145
Anexo 5	151
Anexo 6	152



Auditoría General de la Nación

Listado de abreviaturas más utilizadas

BCRA: Banco Central de la República Argentina

BO: Boletín Oficial

CI: Cuenta de Inversión

DADP: Dirección de Administración de la Deuda Pública

DeMPA: Herramienta de evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (Banco Mundial, 2015)

DNCI: Dirección Nacional de Cuentas Internacionales

DNPOIC: Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito

DPFEB: Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral

FMI: Fondo Monetario Internacional

GD: Gestión de Deuda

Guía INTOSAI: Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública (INTOSAI, 2012)

ISSAI: Estándares Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Standards for Superior Audit Institutions)

JGM: Jefe/Jefatura de Gabinete de Ministros

LAF: Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (24.156)

MEyFP: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

MF: Ministerio de Finanzas

MH: Ministerio de Hacienda

MHyFP: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas

OFI: Organismos Financieros Internacionales

OMC: Organismos Multilaterales de Crédito

ONCP: Oficina Nacional de Crédito Público

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PNIP: Plan Nacional de Inversiones Pública

Principios de UNCTAD: Principios sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos (UNCTAD)

SSEPIP: Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública

SIGADE: Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda

SSRFI: Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (United Nations Conference for Trade and Development)

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar un examen especial en el ámbito del Ministerio de Finanzas Públicas, con el objeto que se detalla a continuación.

1) Objeto

Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina

El objeto específico de este examen especial es el de evaluar el proceso de gestión de Préstamos Bilaterales en base a la siguiente cuestión principal de auditoría:

¿El proceso de gestión de Préstamos Bilaterales es efectivo, eficiente y económico?

Los acreedores bilaterales son gobiernos soberanos o sus organismos que proveen asistencia externa¹. Por lo general, las fuentes principales de asistencia externa, entre los cuales se encuentran los acreedores bilaterales, ofrecen dos opciones de financiamiento:

- Préstamos en condiciones concesionarias²
- Créditos a la exportación o préstamos de mercado³.

2) Objetivos

En base a la pregunta planteada se definieron los objetivos:

Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable y sigue las mejores prácticas.

¹ Los países miembros de la OCDE y el Club de París son acreedores oficiales. Estos sistemas sirven como forma de agrupación de los países, y no como una entidad que otorga crédito por sí misma.

² “Todo crédito brindado conforme a términos que son considerablemente más generosos que los términos de mercado. No hay una definición única de concesión y cada institución tiene su propia clasificación de préstamos concesivos. Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública”. Pág 217.

³ Debt Relief Internacional Ltd. Principales aspectos analíticos para el financiamiento estatal externo. Publicación N° 8. Año 2004. Pág. 8. “Se define créditos a la exportación o préstamos de mercado como “préstamos concedidos para financiar actividades comerciales , habitualmente en condiciones de mercado” Misma fuente página 59.

Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión del endeudamiento bilateral se nutre de información confiable.

Objetivo 3: Examinar si el proceso de reestructuración de deuda bilateral es económico.

Objetivo 4: Examinar si el proceso de endeudamiento bilateral contempla una evaluación de los riesgos financieros.

Esto permitió generar una serie de cuestiones de auditoría relacionadas a cada objetivo, las cuales son expuestas en el ANEXO 2.

3) Alcance

El presente examen se elabora en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 y conforme a lo estipulado por las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación aprobadas por la Resolución N° 26/15-AGN, las Normas aplicables a Auditoría Especializada de Deuda Pública aprobadas por la Resolución 188/16 y los estándares y mejores prácticas aplicables al control de la materia especializada.

Metodología aplicada:

El Examen Especial de Gestión busca evaluar la economía, la eficiencia y la efectividad de los procesos con los que se realizaron las operaciones de toma de endeudamiento del tipo bilateral, por esa razón se adoptó el enfoque de control orientado a *procesos*⁴.

Para evaluar las dimensiones del desempeño mencionadas anteriormente se utilizan las definiciones establecidas en la Res. 188/16-AGN, las que se transcriben a continuación:

⁴ “El enfoque orientado a procesos se utiliza con el propósito de permitir una comprensión completa de la forma en que funciona un programa o un sistema de la Administración Pública. El enfoque orientado a procesos no se centra principalmente en la política o en los objetivos, sino en el buen funcionamiento de los sistemas del gobierno como una condición para que las políticas sean efectivas y eficientes” (Res AGN 186/16 II. B. 3. 1)

- **Eficiencia**

Se examinan los vínculos entre los recursos o los ingresos utilizados y los objetivos específicos alcanzados en las actividades de la administración de la deuda. La principal pregunta en una auditoría de eficiencia es: ¿los objetivos de la administración de la deuda pública se han obtenido de una manera eficiente en relación al costo-beneficio? La eficiencia en deuda pública es un problema habitual de max-min. Esto es maximizar la consecución de los recursos provenientes del crédito público minimizando costos dado el riesgo.

- **Efectividad**

En una auditoría de efectividad, el auditor evalúa si la administración de la deuda logró sus objetivos y obtuvo los resultados pretendidos.

- **Economía**

En una auditoría de la economía, el auditor examina si las actividades de deuda pública se realizan conforme a principios sensatos de administración pública y siguen las mejores prácticas de administración.

- a) Periodo auditado**

El periodo auditado abarca desde el 1/1/2010 al 31/12/2016.

Las tareas de campo finalizaron el día 15 de Mayo de 2018.

- b) Criterios**

Los criterios utilizados para la evaluación son los siguientes:

- i. *Determinación y evaluación del pasivo mediante el uso de la Matriz de Riesgos Fiscales⁵:*

⁵ ISSAI 5430.

Pasivo explícito directo: comprende la deuda directa, es decir aquella en la que la Administración es deudora principal.

Pasivo explícito contingente: deuda que cuenta con el aval de la Administración (identificada en el Cuadro 1A de la Separata II de la Cuenta de Inversión como “*resto bilaterales*”)

ii. Parámetros esperables de control interno y sus riesgos operativos:

Para la definición del cuestionario de control interno y análisis de los riesgos operativos se utilizó como base la ISSAI 5410 *Lineamientos Para Planear y Ejecutar Auditorías de los Controles Internos de la Deuda Pública*, con las adaptaciones necesarias para este objeto de control.

iii. Definición de indicadores de riesgo financiero:

Se utilizaron las definiciones relacionadas con riesgo de liquidez y riesgo de mercado (moneda) que serán desarrollados en este informe en los apartados correspondientes. Para su definición se utilizaron como base las ISSAI 5411 *Indicadores de Deuda* y ISSAI 5422 *Un Ejercicio de Términos de Referencia para Realizar una Auditoría de Desempeño a la Deuda Pública*.

iv. Estimación del costo cuasifiscal asociado:

En virtud del criterio de prudencia (Anexo 1 de la Resolución Ministerio Hacienda 25/95) se realizó una estimación del eventual costo en que podría haber incurrido el Banco Central si el pago de servicios de la deuda bilateral con Reservas de Libre Disponibilidad hubiera implicado la necesidad de realizar una operación de esterilización.

Si bien el organismo auditado de este informe es el Ministerio de Hacienda este cálculo tiene como objetivo estimar los efectos en el Banco Central y en la economía del pago de servicios de la deuda bilateral con Reservas de Libre Disponibilidad y la posterior esterilización realizada a fin de que la operatoria mantenga un efecto monetario neutro.

Para realizar dicha estimación se utilizaron procedimientos que fueron incluidos en los informes aprobados por Res. CAG 41/16 y 226/16.

v. *Evaluación del desempeño de la gestión de la deuda bilateral:*

A los efectos de este informe se utilizaron los conceptos de la Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública⁶ en relación a los siguientes puntos:

- En relación a la elaboración de un plan de endeudamiento anual que contemple los préstamos bilaterales: *“El ciclo de endeudamiento público está compuesto de varias actividades específicas (...) por ejemplo, la preparación de un plan de endeudamiento anual que sea coherente con la estrategia de endeudamiento del país y la identificación de los mejores instrumentos de endeudamiento, como los préstamos en condiciones favorables y los títulos de deuda de referencia”*⁷
- En relación al pago de comisiones de compromiso⁸: *“A fin de obtener el menor costo de endeudamiento a lo largo del tiempo, los países deben adoptar actividades de administración de préstamos que los ayude a alcanzar una perfecta sincronización del organigrama de los giros de los préstamos disponibles con las fases de la construcción del capital”*⁹.
- En relación a la planificación del pago del capital mínimo y el capital objetivo del acuerdo con el Club de París de Mayo de 2014: *“Pagar a tiempo los montos correctos especificados en los acuerdos de deuda pública es el principal objetivo de las actividades del servicio de la deuda.”*¹⁰

A su vez, se utilizó la Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA), específicamente los siguientes Indicadores de Gestión de Deuda (DPI por sus siglas en inglés):

- DPI-1: Marco legal

⁶ INTOSAI 2012

⁷ Guía INTOSAI 2012 pág.82

⁸ Se define comisión de compromiso a *“aquel importe que recibe el prestamista por mantener fondos no desembolsados de un crédito a disposición del prestatario. Normalmente es una tasa fija que se aplica a la porción no desembolsada del préstamo.”* Definición provista por ONCP en NO-2018-10548334-APN-ONCP#MF como respuesta a Nota AGN N° 108/18 ext. 2 indicando que la misma se encuentra expresada de tal forma en el Glosario de la Deuda elaborado por el programa SIGADE de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

⁹ Guía INTOSAI 2012 pág.84

¹⁰ Guía INTOSAI 2012 pág. 101

Este criterio evalúa “*la existencia, el alcance y el contenido del marco legal respecto de las facultades para contraer préstamos y encarar otras actividades de GD (Gestión de Deuda) y emitir garantías de préstamos.*”

Con esta dimensión se busca garantizar que el marco legal establezca claramente la facultad para solicitar financiamiento (tanto en los mercados internos como externos), realizar transacciones vinculadas con el endeudamiento (como canjes de deuda, swaps de tasas de interés y de monedas, cuando corresponda) y emitir garantías de préstamos.

Este DPI se evaluó en conjunto con el Principio 10 de UNCTAD y el art. 65 de la Ley 24.156 de Administración Financiera.

- DPI-3: Estrategia de gestión de la deuda.

Se utilizó la *Dimensión 1* que evalúa “*la calidad del documento de estrategia de GD [Gestión de Deuda]. Con esta dimensión se busca garantizar que el Gobierno haya elaborado y aprobado una estrategia de GD de mediano plazo basada en los objetivos de largo plazo en este ámbito y establecida en el contexto de los supuestos macroeconómicos y el marco presupuestario del Gobierno*”¹¹.

Se evaluó si se cumple como mínimo con la calificación “C” la cual tiene como requisito: “*El país cuenta con una estrategia de GD de mediano plazo, que abarca la totalidad de la deuda actual y prevista del Gobierno central y que se basa en los objetivos de GD. La estrategia se expresa al menos como lineamientos sobre la dirección que se desea que adopten los indicadores específicos de los riesgos vinculados con la tasa de interés, el refinanciamiento y el tipo de cambio. Además, si corresponde, en el documento de la estrategia se describen las medidas dirigidas a respaldar el desarrollo del mercado interno de deuda.*”¹²

- DPI-7: Coordinación con la política monetaria

¹¹ Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA) (pág. 16)

¹² Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA) (pág 19)

Se utilizó la *Dimensión 3* que evalúa el “límite al acceso directo de los recursos financieros del banco central. Con esta dimensión se busca restringir el financiamiento monetario de los déficits públicos a través de préstamos directos solicitados por el Gobierno central al banco central.”¹³

Se evaluó si se cumple como mínimo con la calificación “C” la cual tiene como requisito: “El acceso al financiamiento del banco central está sujeto a un límite máximo impuesto por la legislación.”¹⁴

- DPI-9 Endeudamiento externo

Se utilizó la *Dimensión 1* que requiere realizar una “evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos o rentables (prestamista o fuente de fondos, moneda, tasa de interés y vencimiento) y un plan de endeudamiento.

Con esta dimensión se procura asegurar que las operaciones de endeudamiento externo se planifiquen cuidadosamente y estén sujetas a un análisis exhaustivo de los términos y condiciones que puedan exigir los posibles acreedores y mercados.”¹⁵

Se evaluó si cumple como mínimo con la calificación “C” la cual tiene como requisito: “Se prepara un plan anual para el endeudamiento externo y se realizan evaluaciones anuales de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables que se pueden obtener de los posibles acreedores y mercados”¹⁶

Finalmente, se utilizaron los Principios sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos (UNCTAD) aplicables a este tipo de endeudamiento. Los mismos pueden separarse de acuerdo a los temas que quedan abarcados según:

- Marco normativo y transparencia: 10 y 11
- Cuestiones relacionadas a planificación del endeudamiento: 12 y 14

¹³ Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA) (pág 30)

¹⁴ Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA) (pág 31)

¹⁵ Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA) (pág 35)

¹⁶ Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA) (pág 38)

- Gestión y supervisión: 13
- Reestructuración: 15

En el Cuadro a continuación se aprecia la definición de cada uno de estos principios:

Cuadro 1
Definición de principios 10, 11, 12, 13, 14 y 15 de UNCTAD

Principio	Definición
10 Transparencia	El proceso para obtener financiamiento y asumir obligaciones de deudas soberanas y pasivos debería ser transparente. Los gobiernos tienen la responsabilidad de establecer e implementar marcos legales comprensivos que claramente definan autoridades, procedimientos, responsabilidades y obligaciones de rendición de cuentas. Particularmente deberían establecer medidas para asegurar la aprobación y supervisión adecuadas de la toma de créditos oficiales y otras formas de financiamiento, incluyendo las garantías otorgadas por entidades relacionadas con el Estado.
11 Divulgación de información y publicación	Los términos y condiciones relevantes de un acuerdo de financiamiento deberían ser divulgados por el deudor soberano, estar universalmente disponibles, y ser libremente accesibles para todos los interesados, incluidos los ciudadanos, de una manera oportuna a través de medios en línea. Los deudores soberanos tienen la responsabilidad de divulgar información completa y precisa sobre su situación económica y financiera que respete los requerimientos informativos estandarizados y que sea relevante para su situación de deuda. Los gobiernos deberían responder abiertamente las peticiones de información relacionada que provengan de partes relevantes. Las restricciones legales para divulgar información deberían estar basadas en un evidente interés público y ser usadas de manera razonable.
12 Financiamiento de proyectos	En el contexto de financiamiento de proyectos, los prestatarios soberanos tienen la responsabilidad de llevar a cabo una investigación ex ante y completa de las implicaciones financieras, operativas, civiles, sociales, culturales y ambientales del proyecto y su financiamiento. Los prestatarios deberían hacer públicos los resultados de los estudios evaluatorios del proyecto.
13 Gestión y supervisión adecuados	Los deudores deberían diseñar e implementar una estrategia de sustentabilidad y gestión de la deuda y de asegurar que su gestión de deuda sea adecuada. Los países deudores tienen la responsabilidad de establecer sistemas de supervisión efectivos, incluso en el ámbito subnacional, que también capturen los pasivos contingentes. Una institución auditora debería llevar a cabo auditorías independientes, objetivas, profesionales, oportunas y periódicas de sus carteras de deuda a fin de evaluar cuanti y cualitativamente las obligaciones contraídas recientemente. Los resultados de esas auditorías deberían ser publicados para asegurar transparencia y rendición de cuentas en la gestión de la deuda. Las auditorías también deberían realizarse a nivel subnacional.
14 Evitando incidencias del sobreendeudamiento	Los gobiernos tienen la responsabilidad de sopesar costos y beneficios cuando procuran préstamos soberanos. Deberían procurar un préstamo soberano si permitiera incrementar las inversiones públicas o privadas que conlleven una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés probable.
15 Reestructuración	Si una reestructuración de obligaciones por deudas soberanas se torna inevitable, debe ser abordada de manera pronta, eficiente y justa.

Fuente: elaboración propia en base a Principios UNCTAD

vi. Criterios normativos

Asimismo, de acuerdo a los objetivos planteados se seleccionaron un conjunto de criterios derivados del marco normativo:

- Ley 24.156: artículos 61, 65, 101, 104 inciso h
- Decreto 1883/91, Anexo I arts. 7 a 14
- Decreto 1731/04

vii. Otros criterios definidos

Se consideró apropiado tomar como criterio de evaluación los siguientes:

- Seguimiento de la recomendación del informe de Cuenta de Inversión 2015 de la Auditoría General de la Nación¹⁷: *“Articular y reglamentar un mecanismo para conocer el estado actual de los avales emitidos con anterioridad al 2015, elevando la propuesta ante las autoridades superiores para su consideración. Articular y reglamentar un mecanismo de comunicación entre la DADP y los entes avalados para que estos últimos se vean obligados a informar el uso y/o afectación de los avales emitidos como mínimo al 31/12 de cada ejercicio”*
- Términos del Acuerdo con el Club de París (ronda VI) Mayo de 2014 y Términos Clásicos del Club de París: Los mismos se desarrollarán en el apartado correspondiente.

c) Procedimientos

A continuación se enumeran los procedimientos aplicados en las tareas de ejecución:

- Verificación de existencia de los dictámenes técnicos del BCRA sobre el impacto de las operaciones de deuda bilateral en la balanza de pagos de acuerdo al art. 61 de la LAF y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.
- Verificación de la existencia de una estrategia y/o un plan anual de endeudamiento bilateral.
- Seguimiento de la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 y 2016 sobre avales no registrados.
- Relevamiento de informes de auditoría interna sobre temas de endeudamiento bilateral provistos por la UAI.
- Análisis de la información enviada por organismo auditado respecto de los sistemas de supervisión del proceso de gestión del endeudamiento bilateral.

¹⁷Res. AGN CAG 12/17. (pág 88).

- Análisis de la transparencia de la información relativa al endeudamiento bilateral (marco normativo, estructura organizativa e información relacionada al acuerdo suscrito con acreedores del Club de París de Mayo de 2014) según los Principios de la UNCTAD.
- Recopilación y análisis de información que dé cuenta de la existencia de una investigación ex ante sobre las implicancias de solicitar los préstamos de acuerdo al principio 12 de UNCTAD.
- Recopilación y análisis de información que dé cuenta de un análisis de utilidad social prospectiva respecto al costo de endeudamiento bilateral para el periodo auditado acorde al principio 14 de UNCTAD.
- Seguimiento de observaciones del Informe de auditoría de SIGEN, elaborado en el ámbito del ex Min. de Hacienda y Finanzas Públicas, Cuenta de Inversión 2015, punto B.I.a
- Evaluación de la interpretación de organismo competente sobre el art. 65 de la LAF y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional .
- Constatación de la existencia de un plan/procedimiento de contingencia que incluya estrategia a seguir en caso de que una reestructuración de endeudamiento bilateral se torne inevitable acorde a principios de UNCTAD.
- Cálculo del costo de reestructuración de deuda con acreedores del Club de París (mayo de 2014) bajo Términos Clásicos y comparación de éstos con el costo de los Términos Ad Hoc.
- Determinación de la existencia de una planificación respecto al pago del capital mínimo y capital objetivo del acuerdo con el Club de París (Mayo 2014) y verificación del pago del capital mínimo.
- Verificación de la existencia de un análisis de riesgo (mercado, liquidez y otros riesgos en general) y plan de mitigación.
- Cálculo de costo del endeudamiento bilateral asociado al pago de comisiones de compromiso y relevamiento de documentación provista por el organismo auditado respecto al análisis para su detección y mitigación.
- Análisis de normativa sobre la utilización de Reservas de Libre Disponibilidad del BCRA y cálculo estimado del costo cuasifiscal asociado al endeudamiento bilateral.

d) Limitaciones al alcance

A continuación se resume la información relevante respecto al ente auditado que afectaron la realización de las tareas planificadas.

i. Solicitud de acceso a expedientes originales o copia digitalizada de los mismos.

Se solicitó a la SSRFI acceso a los expedientes de préstamos bilaterales que tuvieron saldos durante el periodo auditado, de los mismos se pudo obtener acceso a un solo expediente completo de una muestra mínima de 40 expedientes.

Esta situación no permitió realizar los siguientes procedimientos:

- Verificación de existencia de condiciones de afectación de la coparticipación en los contratos de contragarantía entre la Nación y las provincias en el endeudamiento bilateral. (Línea 1.1.2 de Matriz de Planificación).
- Revisión de expedientes de préstamos bilaterales a fin de verificar forma y contenido según Decreto 1883/91, ANEXO I arts. 7 a 14. (Línea 2.2 de Matriz de Planificación).

ii. Información de préstamos bilaterales en SIGADE.

En el marco de la realización del análisis de riesgo durante la etapa de planificación este equipo realizó una tarea de verificación de integridad de datos de los préstamos bilaterales en el SIGADE a fin de obtener el grado de confianza a otorgar a los mismos.

La tarea consistió en realizar, preliminarmente, una muestra no probabilística¹⁸ a fin de determinar los parámetros necesarios para realizar una muestra probabilística y, de esta forma, poder determinar correctamente el grado de confiabilidad de los datos del SIGADE de los préstamos bilaterales. La tarea de verificación de esta muestra preliminar no permitió conocer los parámetros necesarios ni inferir respecto al total poblacional. Esta situación, si

¹⁸“Para que un muestreo sea probabilístico, debe cumplir simultáneamente con los siguientes dos requisitos: i) selección al azar de las unidades de muestreo, y ii) el uso de la teoría de la probabilidad para evaluar los resultados, incluyendo la medida del error de muestreo (IFA 2008; 444). De otro modo, se considerará que el muestreo es no probabilístico.” Técnicas de Muestreo para Auditorías. Guía Teórico – Práctica Lic. Martín Rubione.

bien no permite concluir respecto a los datos del sistema, plantean una alerta y la necesidad de realizar un examen más exhaustivo.

Por lo expuesto cabe advertir tal circunstancia en relación con los resultados de los cálculos en los cuales se utiliza información proveniente de este Sistema.

4) Aclaraciones Preliminares

El Congreso Nacional tiene la facultad de contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación y arregla el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (art. 75, inc. 4 y 7 CN).

La deuda pública puede originarse en la contratación de empréstitos públicos y/o en el otorgamiento de avales, fianzas y garantías cuyo vencimiento supere el período del ejercicio financiero, entre otros instrumentos (Ley 24.156 –LAF-, art. 57, inc. “c” y “e”).

En consecuencia el endeudamiento bilateral podría originarse en diferentes mecanismos:

- Préstamos bilaterales en sentido propio (pueden ser créditos directos al comercio internacional o préstamos directos de países o entidades financieras en condiciones de mercado).
- Operaciones de reestructuración de deuda con acreedores bilaterales.

En lo que hace al primer grupo, el art. 60 de la LAF establece que, con excepción de las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte, todas las operaciones de crédito público deben estar contempladas en la ley de presupuesto¹⁹ o una ley específica y se deben indicar como mínimo las siguientes características:

- Tipo de deuda, especificando si se trata de interna o externa;
- Monto máximo autorizado para la operación;

¹⁹ El PEN presenta el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Cámara de Diputados de la Nación antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá, acompañado de un Mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada, el programa monetario y presupuesto de divisas, y demás informaciones estime oportunos. Asimismo, el art. 6 de la Ley 25.152 dispuso incorporar al Mensaje, un presupuesto plurianual de por lo menos tres años que contendrá, entre varios requisitos mínimos, la programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales y los criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento (inc. “d” y “e”).

- Plazo mínimo de amortización;
- Destino del financiamiento.

Respecto al segundo grupo, el PEN podrá realizar operaciones de crédito público para reestructurar la deuda pública y los avales otorgados mediante su consolidación, conversión o renegociación, en la medida que implique un *mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses de las operaciones originales*. Para los casos que se aplique el coeficiente de estabilización de referencia (CER), la nueva deuda no puede ajustarse por dicho coeficiente y debe resultar de una mejora del monto o plazo de la operación (LAF, art. 65).

a) Clasificación de deuda pública bilateral

El endeudamiento bilateral es deuda externa²⁰ que a su vez puede configurarse como directa o indirecta.

Deuda Directa Bilateral: La deuda pública directa es aquella asumida por la Administración Central en calidad de deudor principal (LAF, art. 58). Según el cuadro 1A de la CI 2016, al 31/12/2016 la mayor proporción de deuda directa bilateral se encuentra en manos de los acreedores del Club de París²¹.

Deuda Indirecta Bilateral: La deuda pública indirecta de la Administración Central es aquella constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía (LAF, art. 58).

b) Estado de la deuda bilateral al 31/12/2016.

A los efectos de este informe, el endeudamiento bilateral se compone de los rubros “*Bilaterales*” y “*Resto Bilaterales*” según la exposición realizada por la Contaduría General

²⁰ El art. 58 de la LAF y su Decreto reglamentario 1344/07 define a la deuda externa como aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio. Las colocaciones de títulos, bonos, obligaciones de largo y mediano plazo o Letras del Tesoro cuya jurisdicción o ley aplicable no sea la Ley Argentina son deuda externa.

²¹ *El Club de París es un grupo informal de acreedores oficiales cuyo objetivo es encontrar soluciones coordinadas y sustentables a los problemas de pago de países deudores, habitualmente mediante el alargamiento de los plazos de reembolso o, en el caso de reestructuraciones concesionales, a través de la reducción de los servicios de la deuda* (definición extraída de la página oficial del Club de París: www.clubdeparis.org.)

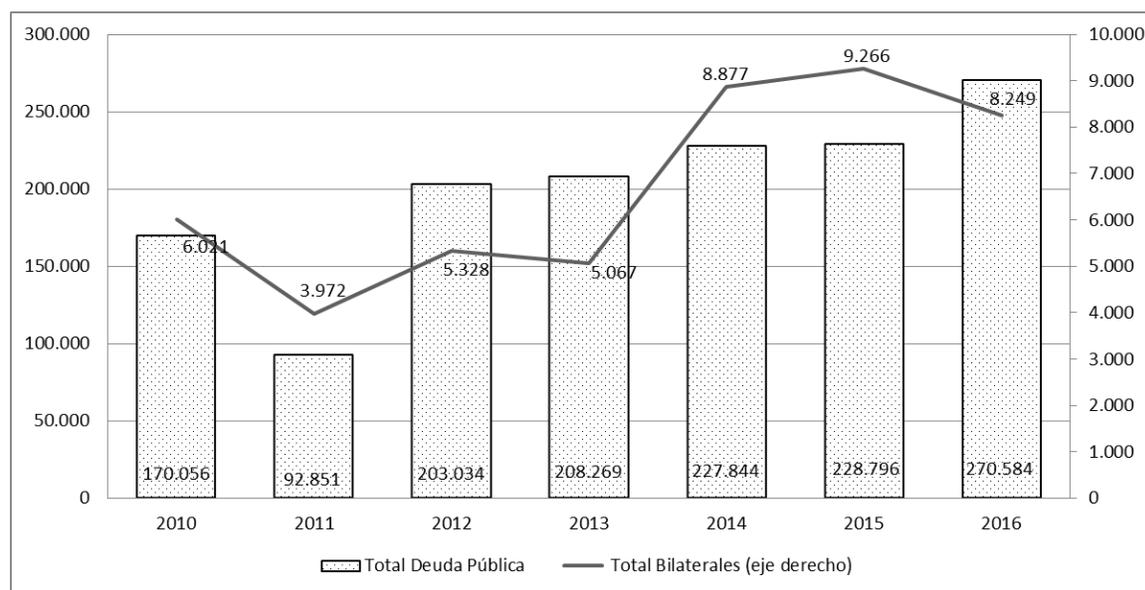
de la Nación en la Cuenta de Inversión²². Los primeros corresponden a deuda directa mientras que el segundo grupo a deuda indirecta.

Materialidad de la deuda bilateral en el total de la deuda pública

En términos de materialidad, al 31 de diciembre de 2016, el endeudamiento bilateral asciende a USD 8.249 millones lo cual es aproximadamente el 3,05% del total del endeudamiento público y el 1,62% del PBI.

Gráfico 1

*Deuda bilateral (directa e indirecta) y endeudamiento total entre 2010 y 2016.
En millones de USD*



Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 1 A de la Separata II de la Cuenta de Inversión.

Nota: El tipo de cambio utilizado para el cálculo se corresponde al de la Cuenta de Inversión de cada año.

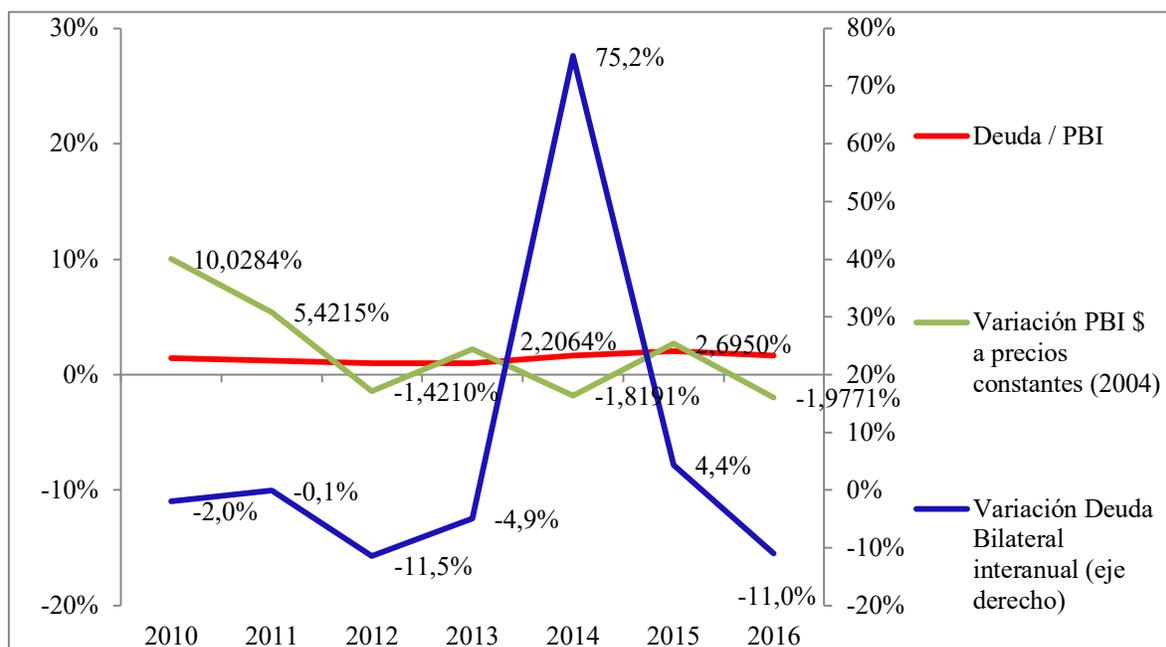
Respecto al total de la deuda bilateral, el 95% corresponde a préstamos bilaterales de deuda directa y el 5% restante a bilaterales de deuda indirecta.

Como puede verse en el gráfico siguiente la variación interanual de la deuda bilateral valuada en dólares es siempre negativa a excepción del 2014 donde se incrementa un 75%.

²² Cuadro 1 A, Separata II

Gráfico 2

Deuda Bilateral sobre PBI en pesos a precios constantes (eje izquierdo) y evolución interanual en porcentaje (eje derecho)



Fuente: elaboración propia en base a la cuenta de inversión y a la información publicada por INDEC

Este incremento no se corresponde completamente con la suscripción de nuevos empréstitos bilaterales sino que resultaron como consecuencia de los acuerdos de renegociación de deudas con los acreedores nucleados en el Club de París.

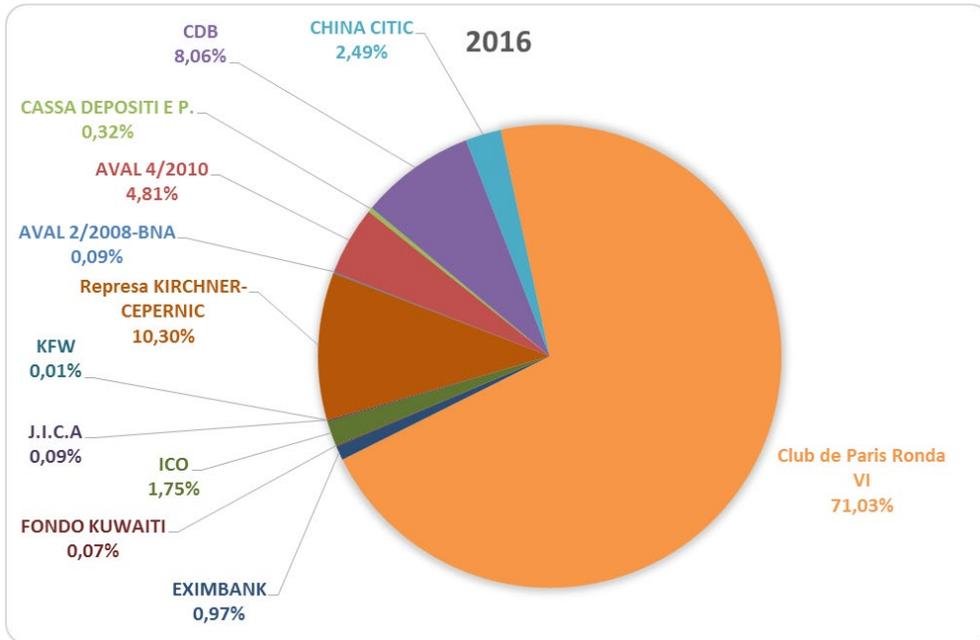
Principales acreedores

Los principales acreedores del endeudamiento bilateral de la República Argentina al 31 de diciembre de 2016 son los países miembros acreedores del acuerdo con el Club de París (Ronda VI) representado el 71% de la deuda total bilateral.

En el año 2001 la República Argentina declaró la cesación de pagos de su deuda externa, incluyendo en ella a las acreencias vinculadas al Club de París. En el año 2014 la Argentina llegó a un acuerdo con los acreedores del Club de París para regularizar la deuda que se encontraba en default. El monto renegociado ascendió a USD 9.690,49 millones que se

Gráfico 4

Deuda bilateral: principales componentes por saldo al 31 de diciembre de 2016.



Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 1 A de la Separata II de la Cuenta de Inversión 2016.

Análisis de estructura

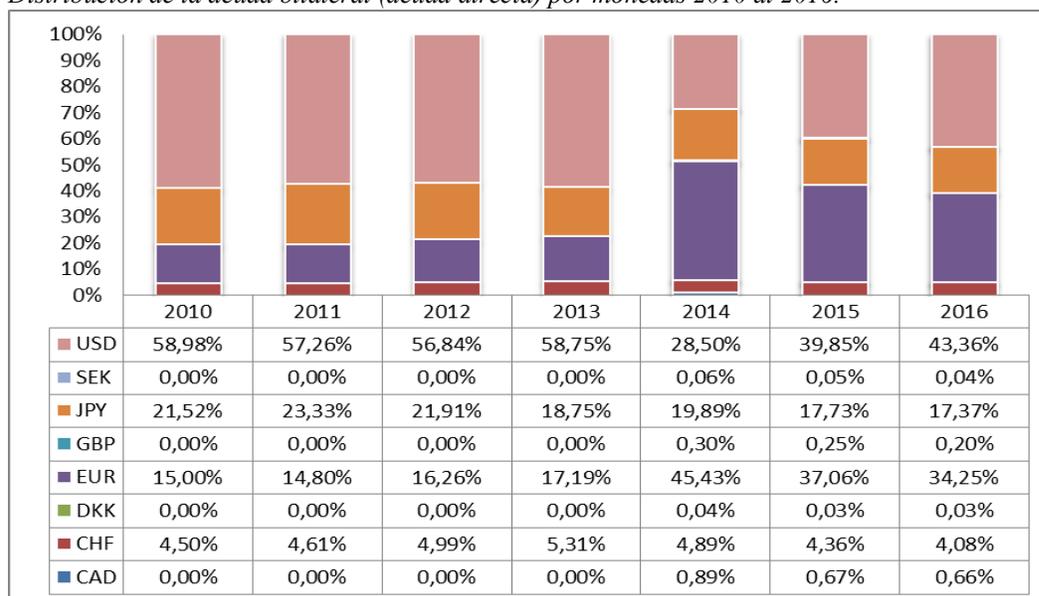
El 100% de la deuda bilateral es en moneda extranjera. En todo el periodo auditado la principal moneda de la deuda directa es dólares²⁴ seguido por euros y yenes, las demás monedas tienen una participación menor al 5% en conjunto. A continuación se presenta un gráfico que indica la distribución por monedas desde el 2010 a 2016²⁵ para la Deuda Directa.

²⁴ excepto en 2014 donde predomina el euro

²⁵ Las monedas están expresadas según su abreviatura. Se pueden visualizar principalmente dólares (USD), euros (EUR), yenes (JPY) y francos suizos (CHF), el resto de las monedas CAD; DKK; GBP y SEK no se presentan entre el 2010 y 2013. En el 2014 representan en conjunto el 1,29% y en 2015 el 1%.

Gráfico 5

Distribución de la deuda bilateral (deuda directa) por monedas 2010 al 2016.



Fuente: Elaboración propia con datos del SIGADE

En el caso de Bilaterales Deuda Indirecta la composición por moneda se compone de euros, yenes, dinar kuwaití (KWD) y dólares entre 2010 y 2013. A partir de 2014 la totalidad de la deuda indirecta bilateral es en dólares, y del 2015 en adelante en Dinar Kuwaití y Dólares.

Asimismo, los préstamos son principalmente a tasas de interés fija. Como se mencionó anteriormente la mayor parte de los préstamos bilaterales (71%) se corresponden con la reestructuración con el Club de París del 2014. Estos préstamos son a tasa de interés fija del 3%, 4,5% y 9%²⁶ según corresponda.

c) Consideraciones en relación al enfoque de este Examen Especial

Se examinó el proceso de gestión de préstamos bilaterales durante el periodo 01/01/2010 – 31/12/2016.

En general, existen tres tipos de procesos:

²⁶ “Durante los 5 primeros años, por el valor residual de deuda se pagará una tasa del 3% para todas las monedas de origen. A su vez, por la diferencia anual entre el porcentaje de capital objetivo y los montos efectivamente pagados se pagará una tasa de interés compensatoria adicional del 4,5% para todas las m.o.. Por el saldo impago a los 5 años de vigencia del acuerdo (30/5/2019) se devengará una tasa final del 9% para todas las m.o. hasta su efectivo pago, que podrá demorarse hasta dos años más.” Memorando ONCP N° 261/2014 pág 2.

- *Proceso real*: aquél que está siendo realizado, que ya constituye una rutina de trabajo,
- *Proceso según las normas*: aquél proceso que se encuentra tipificado, o sea, aquél que ya tiene orientaciones sobre cómo debe ser realizado,
- *Proceso ideal*: es aquel proceso considerado como la forma recomendada que va a propiciar mejoras de desempeño.²⁷

Durante la etapa de estudio previo, se determinó que no existe normativa específica que regule el proceso de gestión de préstamos bilaterales, a lo que la SSRFI informó que “*el MF se encuentra preparando instrumentos que reflejen los circuitos administrativos de aprobación de operaciones de crédito público con financiamiento bilateral.*”²⁸

Advirtiendo tal situación, este examen versó sobre el proceso real que lleva a cabo la SSRFI para gestionar los préstamos bilaterales de acuerdo a la normativa informada por el organismo que, en su mayor proporción, trata sobre préstamos multilaterales. En el Anexo 1 se expone el proceso informado por el auditado.

Funciones de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales

En relación al objeto de estudio, la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) es el ámbito en el cual se desarrollan las acciones relacionadas a la gestión de la deuda bilateral con la función de “*asistir en las relaciones y negociaciones financieras bilaterales (...)*”²⁹, entre otras.

La Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC), dependiente de la SSRFI, tiene como responsabilidad primaria “*programar, gestionar y negociar con los organismos financieros internacionales de crédito los préstamos y donaciones que se formulen en el corto y mediano plano, conforme con las*

²⁷ Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), Instituto Serzedello Correa, Auditoría de Desempeño, Técnicas de Auditoría de Desempeño, Clase 4 Mapeo de Proceso.

²⁸ Nota N° NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF, en respuesta a Nota AGN N° 524/17 A-05 Externa 015-2017.

²⁹ Según Decreto 442/16, que establecía que la SSRFI dependía de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo. Actualmente la Subsecretaría depende de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Finanzas, y sus funciones fueron reformuladas, entre las cuales se destacan las siguientes: “supervisar todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales” y “coordinar la programación, formulación, negociación y gestión de la cartera de préstamos con los organismos internacionales, multilaterales, bilaterales y regionales de crédito y la revisión de las operaciones de cartera existentes” (Decreto 32/17).

*prioridades fijadas por el Gobierno Nacional. Supervisar la administración de programas en el ámbito de Sector Público y efectuar su seguimiento, control y evaluación.”*³⁰

Asimismo, la DNPOIC tiene las siguientes funciones en calidad de autoridad de aplicación de la vida del circuito de toma de préstamos³¹:

1. Coordinar el flujo de información necesario para la obtención del dictamen previo del señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas.
2. Coordinar el flujo de información necesario para que las dependencias puedan emitir los dictámenes técnicos en los plazos previstos.
3. Ser organismo enlace con los OIC.
4. Suscribir la “Minuta” o “Acta de negociación” que plasman los acuerdos definitivos basados en los dictámenes de las áreas. En caso contrario, deberá hacer mención de los cambios de manera precisa para que el área pertinente vuelva a tomar intervención y emita opinión sobre los mismos.
5. Coordinar el trámite de proyecto normativo (decreto generalmente) mediante el cual el PEN autoriza la operación y la suscripción de los documentos.
6. Indicar en el Memorando por el cual se requiere la intervención de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la existencia o no de modificaciones en las condiciones tenidas en cuenta al momento de realizarse los dictámenes técnicos.
7. Coordinar las acciones atinentes a la suscripción del Convenio de Préstamo, entre el representante autorizado del Organismo Internacional y el señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas.

Por su parte es de especial interés en el marco del objeto de este informe identificar las funciones asignadas a la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral (DPFEB), dependiente de la DNPOIC. Sus funciones son³²:

³⁰ Decreto 741/15, Anexo.

³¹ Funciones que se desprenden de la Resolución MEyFP 108/09, art. 3, que regula el circuito de gestión administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con Organismos Internacionales de Crédito. Dicho marco no aplica para préstamos bilaterales, sino para préstamos multilaterales, pero se toma a estos efectos ya que es el único marco de referencia con mayor detalle para el proceso de endeudamiento bilateral al que hizo referencia la SSRFI.

³² Decreto 741/15, Anexo.

1. Entender en la concreción de préstamos financieros enmarcados en Acuerdos Bilaterales Estado-Estado, así como también con organismos e instituciones internacionales, destinados a la financiación de proyectos a ser desarrollados en el ámbito del Sector Público a nivel Nacional, Provincial y Municipal.
2. Efectuar el seguimiento y control de los préstamos descriptos precedentemente.
3. Realizar el seguimiento de los desembolsos de fondos provenientes de Préstamos Concesionales, Operaciones Crediticias y de Asistencias Financiera con organismos financieros externos bilaterales, destinados al financiamiento de proyectos.
4. Solicitar a los organismos y entes beneficiarios informes sobre el grado de avance de los proyectos.
5. Verificar la ejecución de los programas originales y advertir sobre eventuales desvíos que pudieran haberse producido.
6. Analizar los informes y rendiciones que deban elevar los organismos y entes beneficiarios a las entidades financieras bilaterales, derivados de las operaciones crediticias concretadas.
7. Asistir al Secretario de Finanzas en la relación global con los organismos bilaterales y sus organizaciones vinculadas.
8. Asesorar a entes y organismos del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal en el proceso de negociación de los Convenios de Crédito Bilaterales – y sus respectivos contratos Comerciales-, con los prestamistas externos.
9. Promover nuevas fuentes potenciales de financiamiento bilateral en el marco de su competencia.

Proceso de gestión del endeudamiento bilateral.

En general, los préstamos provenientes de acreedores bilaterales se destinan al financiamiento de proyectos, los cuales conllevan tres pasos principales:

- la identificación y evaluación del proyecto;
- el financiamiento;

- la implementación del proyecto³³.

En esta línea, la Ley 24.354³⁴ de Inversión Pública Nacional creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) que tiene como objetivos la iniciación y actualización permanente de un inventario de proyectos de inversión pública nacional y la formulación anual y gestión del plan nacional de inversiones públicas. Es en este ámbito donde se nuclea el circuito de aprobación de proyectos de inversión.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP)³⁵ se integra con los proyectos de inversión pública que se formulen y evalúen según los principios, normas y metodologías establecidas por la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP)³⁶ (art. 8, Ley 24.354).

De esta manera, cuando se trata de deuda bilateral, existen dos procesos diferentes:

- 1) Aprobación del proyecto de inversión e inclusión en el presupuesto anual según Ley 24.354
- 2) Aprobación del endeudamiento bilateral

Ante consulta sobre cómo se vinculan las etapas de Pre-inversión, Inversión y Control o Evaluación ex post según Ley 24.354 con el proceso de aprobación del convenio o contrato de financiamiento, la JGM indicó que *“si bien esto podría ocurrir al mismo momento temporal, estos procesos no se vinculan formalmente por normativa.”*³⁷

Asimismo, agregaron que *“existe un vacío normativo respecto a la compatibilización de ambos procesos. Estos dos procesos transitan de manera separada, es decir, son dos*

³³ IDI. Curso e-learning en Deuda Pública – Auditoría de los Marcos para el Otorgamiento y Toma de Préstamos. Módulo 2. Prácticas de endeudamiento soberano. Pág. 13.

³⁴ B.O. 29/08/1994.

³⁵ La JGM aclara que “a partir del Plan Nacional de Inversiones Públicas 2011-2013, los proyectos de inversión comprendidos en el Programa de Inversiones Prioritarias fueron publicados en un apartado específico, debido a su particular tratamiento presupuestario (inversión financiera). En consecuencia, estos proyectos forman parte del Plan de Inversiones del período correspondiente.” (Nota N° NO-2018-10209487-APN-SSEPIP#JGM, en respuesta a Nota AGN N° 107/18-A05). Indican que “el Programa de Inversiones Prioritarias no son proyectos urgentes, sino una determinación de política pública” (Minuta de reunión del día 28 de febrero de 2018 entre funcionarios de la JGM y agentes de la AGN, pág. 5).

³⁶ El art. 8 agrega que quedan incluidas “las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje, los proyectos de inversión que se incluyan en el proyecto de ley del presupuesto de la administración nacional de cada año, y aquellos que soliciten transferencias, aportes, créditos u otorgamientos de avales del Tesoro nacional para la realización de obras públicas nacionales, provinciales, municipales o privadas.”

³⁷ Minuta de reunión del día 28 de febrero de 2018 entre funcionarios de la JGM y agentes de la AGN, pág. 6.

procesos diferentes. En la práctica los procesos reflejados en la Ley 24.354 y el proceso de aprobación del convenio se articulan caso por caso según el proyecto de inversión que se trate y su fuente de financiamiento.” Debido a la “complejidad y variedad de las normas”, aclararon que “actualmente se está trabajando en la reglamentación de un procedimiento más sencillo y coherente.”³⁸

Aprobación del proyecto de inversión e inclusión en el presupuesto anual según Ley 24.354

El ciclo de vida de los proyectos de inversión se divide en etapas y sub-etapas a saber³⁹:

a) Pre-inversión

1. Identificación inicial y diseño preliminar.
2. Formulación y evaluación integrada, que contemple los aspectos socioeconómicos, financieros, técnicos e institucionales.
3. Estudios de factibilidad o impacto ambiental (en los proyectos que se detallan la ley).
4. Análisis de financiamientos alternativos.
5. Programación de la ejecución, en uno o más ejercicios financieros;

b) Inversión

1. Decisión sobre la inclusión en el plan nacional de inversiones públicas y en el presupuesto nacional.
2. Gestión o ejecución de la inversión y control concomitante o seguimiento de los avances físicos y financieros.
3. Puesta en marcha

c) Control o evaluación ex post

1. Medición de los resultados.
2. Comparación de los resultados con los objetivos, con ponderación de los desvíos.
3. Interpretación y propuesta de correcciones o mejoras.

³⁸ Ídem, págs. 6 y 7.

³⁹ Ley 24.354, art. 2.

A los efectos de controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión realizadas en las jurisdicciones⁴⁰, la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública (SSEPIP) deberá emitir un Dictamen de Calificación Técnica para aquellos proyectos que superen cierto monto⁴¹. Previo a la emisión del mismo y sobre la base de la información presentada por el organismo requirente, la DNIP emite un Informe Técnico y un proyecto de dictamen proponiendo la calificación posible⁴²:

a) *aprobado*: cumple con la metodología. El proyecto cumple con las condiciones para iniciar la contratación de las obras y/o adquisición de los bienes de uso;

b) *aprobado con observaciones*: cumple con la metodología pero existen razonables observaciones a la decisión implicada por la formulación, con relación a los antecedentes obrantes en la DNIP. El organismo proponente deberá dar respuesta a la totalidad de las observaciones ratificando o rectificando la formulación o evaluación del proyecto, no pudiendo iniciar la ejecución del mismo hasta tanto se cumpla con ese requisito.

Luego, la SSEPIP de la JGM⁴³ emite el Dictamen de Calificación Técnica mencionado⁴⁴, el cual debe incluir, como mínimo, estudios a nivel de prefactibilidad. Al efecto, la formulación y evaluación o análisis económico se presentará de acuerdo a los principios, métodos y criterios que establezcan la autoridad de aplicación y la DNIP, teniendo en cuenta que, en los aspectos no establecidos específicamente, se atenderán a los enfoques

⁴⁰ Función de la DNIP de acuerdo a Ley 24.354, art. 5, inc. “b”.

⁴¹ La autoridad de aplicación podrá fijar un monto máximo del programa o proyecto de inversión que podrá ser aprobado directamente por el organismo o ente iniciador para su inclusión en el PNIP. El monto anual no puede superar el uno por mil (1 %) del presupuesto anual de inversión pública nacional correspondiente al ejercicio inmediato anterior (art. 11, Ley 24.354). Actualmente la autoridad de aplicación es la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública según Decreto 696/17. Los montos fijados a lo largo del período fueron:

- Res. 72/10: \$30.000.000 desde 02/01/10

- Res. 28/12: \$50. 000.000 desde 02/01/12

- Res. 24-E/16: \$148. 000.000.

⁴² Res. SPEyPD 125/12, art. 5.

⁴³ Con anterioridad al Decreto 696/17, el Dictamen de Calificación Técnica lo emitía la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del MEyFP.

⁴⁴ La JGM indicó que “el Dictamen de Calificación Técnica se realiza para los proyectos de inversión, generalmente previo al inicio de ejecución” (Nota N° NO-2018-10209487-APN-SSEPIP#JGM, en respuesta a Nota AGN N° 107/18-A05).

generalmente aceptados en la materia. Para los estudios de prefactibilidad se debe presentar la información requerida por el Anexo de la Resolución SPEyPD 125/12 sobre guía para la presentación de proyectos de inversión⁴⁵.

En base a todas las presentaciones formuladas, la DNIP (en calidad de órgano responsable del Sistema) realiza una propuesta de selección de proyectos en coordinación con los correspondientes organismos del Sector Público Nacional que presentaron los proyectos, sobre la base de la tasa de retorno individual y social de cada proyecto (Ley 24.354, art. 9). En este punto, la JGM indicó que *“a partir de la Res. SPEyPD 125/12 se orientó más a criterios económicos que a tasas de retorno individual y social.”*⁴⁶ Sin embargo, dicha Resolución exige *“consignar los beneficios y costos sociales atribuibles al proyecto, para lo que se deberá comparar con la situación sin proyecto (actual y situación base mejorada, entendiendo como tal la proyección de la situación sin proyecto, con la incorporación de obras menores y/o aplicando medidas administrativas o de gestión), incluyendo cálculo de indicadores económicos: VAN, TIR, costo eficiencia, costo efectividad, etc., en función de*

⁴⁵ Información requerida por la Resolución SPEyPD 125/12, Anexo:

1. Identificación del proyecto.
2. Objetivos
3. Marco de referencia
4. Monto total del proyecto
5. Plazo de ejecución
6. Fuentes de financiamiento
7. Motivo de la intervención
8. Organismos intervinientes
9. Localización
10. Alcance geográfico
11. Previsión e imputación presupuestaria de la etapa de operación
12. Justificación
13. Beneficiarios del proyecto
14. Descripción técnica del proyecto seleccionado
15. Descripción técnica de otras opciones consideradas
16. Evaluación socioeconómica del proyecto
17. Análisis de impacto
18. Marco legal
19. Riesgos sociales e institucionales
20. Impacto ambiental

⁴⁶ Minuta de reunión del día 28 de febrero de 2018 entre funcionarios de la JGM y agentes de la AGN, pág. 4.

las características del proyecto evaluado” (Anexo, punto 16 – evaluación socioeconómica del proyecto).

La SSEPIP⁴⁷ elevará la propuesta del presupuesto anual de inversiones y de otorgamiento de avales del Tesoro Nacional a la Secretaría de Hacienda, y en coordinación, con la Oficina Nacional de Presupuesto compatibilizarán los proyectos seleccionados con los créditos presupuestarios asignados a cada jurisdicción (art. 9, Ley 24.354).

El PNIP se formula anualmente con una proyección plurianual, en la que se debe solicitar la opinión de los gobiernos provinciales donde se efectúen las inversiones (art. 12).

Aprobación del préstamo bilateral

Según la Resolución MEyFP 108/09⁴⁸, el proceso de toma del préstamo se divide en 4 etapas:

1. Inicio de gestión de operaciones de crédito
 - Paso 1: Obtención del “Dictamen previo”
 - Paso 2: Priorización del JGM
2. Negociaciones
 - Paso 1: viabilidad de la operación y autorización a negociar del JGM
 - Paso 2: inicio de negociaciones definitivas
 - Paso 3: cierre de negociaciones definitivas
3. Trámite del decreto
 - Paso 1: trámite de aprobación del proyecto de decreto
 - Paso 2: gestión de iniciales y elevación del proyecto de decreto al PEN
4. Suscripción del convenio

d) Abordaje de los objetivos planteados en este Examen Especial

⁴⁷ En calidad de autoridad de aplicación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, según Decreto 720/95, art. 1.

⁴⁸ Tal como fue mencionado, dicho marco no aplica para préstamos bilaterales, sino para préstamos multilaterales, pero se toma a estos efectos ya que es el único marco de referencia con mayor detalle para el proceso de endeudamiento bilateral al que hizo referencia la SSRFI.

Los objetivos planteados serán abordados desde cuatro aspectos claves dentro del proceso⁴⁹:

- i. Consideraciones sobre la normativa aplicada,
- ii. Calidad, flujo de información y coordinación entre áreas intervinientes,
- iii. Análisis de riesgos en general, y riesgos financieros en particular,
- iv. Supervisión de la cartera de préstamos bilaterales.

Por otro lado, dado que las reestructuraciones suponen hechos extraordinarios en un proceso de gestión de la deuda pública, este Examen Especial abordará la reestructuración del Club de París por separado y desde el punto de vista de la economía⁵⁰, es decir, si el gestor siguió la LAF y si se aplicaron sanas prácticas de gestión.

i. Consideraciones sobre normativa aplicada al endeudamiento bilateral

a) Falta de normativa específica

La importancia de establecer un marco normativo claro y preciso radica en “*asegurar la adecuada articulación de mandatos y funciones en todas las entidades encargadas de la gestión de la deuda pública. (...) el marco institucional debe especificar las facultades de cada una de las entidades participantes, la coordinación que debe existir entre ellas y el intercambio de información necesario para tomar decisiones.*”⁵¹

Según lo informado por el auditado, la normativa que regula los circuitos administrativos de aprobación de operaciones de crédito público (préstamos o avales) bilateral es la siguiente⁵²:

- Ley 11.672

⁴⁹ El análisis de riesgos efectuado durante la etapa de planificación permitió orientar el análisis hacia componentes claves que configuran el marco y sostén del proceso; en este sentido se destaca que los riesgos medios y altos se asentaron en aspectos esenciales del proceso tales como la normativa, los aspectos operativos (control interno, transparencia) y riesgos financieros relacionados a la estructura de este tipo de endeudamiento.

⁵⁰ Definición provista en la Res. AGN 188/16 (apartado 3. Alcance)

⁵¹ ISSAI 5422. Título 3: marco jurídico y normativo. Pág. 13.

⁵² Nota N° NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF, en respuesta a Nota AGN N° 524/17 A-05 Externa 015-2017.

- Ley 24.156 y Decreto 1344/07
- Ley 24.354
- Ley 25.917 y Decreto 1731/04
- Resolución MEyFP 108/09
- Disposición DNIP 1/12

En principio, todas las operaciones de crédito público deben estar contempladas en la ley de presupuesto⁵³ o una ley específica y se deben indicar como mínimo las siguientes características:

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

Se exceptúa de dicho cumplimiento a las operaciones de crédito público que formalice el PEN con los *organismos financieros internacionales* de los que la Nación forma parte (art. 60, LAF).

Dado que no existe normativa específica que regule el proceso del endeudamiento bilateral, el proceso real informado se enmarca dentro de normativa propia del endeudamiento multilateral. Para este último, además de ser exceptuada de los requisitos mencionados, la Ley 11.672 indica que el PEN se encuentra facultado a contratar préstamos con Organismos Internacionales económicos – financieros en los que el país sea miembro bajo determinados supuestos⁵⁴, y siempre que se ajusten a los términos y condiciones usuales, y a las estipulaciones de los respectivos convenios básicos y reglamentaciones sobre préstamos.

⁵³ El PEN presenta el Proyecto de Ley de Presupuesto General a la Cámara de Diputados de la Nación antes del 15 de septiembre del año anterior para el que regirá, acompañado de un Mensaje que contenga una relación de los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones de la metodología utilizada, el programa monetario y presupuesto de divisas, y demás informaciones estime oportunos. Asimismo, el art. 6 de la Ley 25.152 dispuso incorporar al Mensaje, un presupuesto plurianual de por lo menos tres años que contendrá, entre varios requisitos mínimos, la programación de operaciones de crédito provenientes de organismos multilaterales y los criterios generales de captación de otras fuentes de financiamiento (inc. “d” y “e”).

⁵⁴ Ley 11.672 (T.O. 2014), art. 53. Los supuestos que se mencionan son:

La flexibilidad y excepciones de los requerimientos exigidos para contraer préstamos multilaterales indican que el tratamiento de los préstamos bilaterales no debería ser asimilable a éstos. Por otra parte, aún cuando el auditado afirma que el endeudamiento bilateral se halla aprobado por ley de presupuesto o DNU, los defectos en la carga del sistema SIGADE y la falta de acceso a los expedientes impidieron realizar los cruces pertinentes para determinar esta circunstancia de manera oportuna.

b) Falta de homogeneidad de normativa

Como fuera mencionado, uno de los puntos que evalúa la JGM para autorizar el inicio de las negociaciones definitivas es la *factibilidad económico-técnica del proyecto* de acuerdo con las normas de la Ley de Inversiones Públicas (Ley 11.672 (T.O. 2014), art. 59, inc. “a”). Según la Ley 24.354 de inversión pública, los proyectos de inversión pública se formularán y evaluarán según los principios, normas y metodologías establecidas por la DNIP, en calidad de órgano responsable del Sistema Nacional de Inversión Pública⁵⁵.

Durante el período auditado, las regulaciones que rigieron el proceso fueron las siguientes:

- **Resolución SPE 175/04**⁵⁶ (abrogada por Res. SPEyPD 125/12, art. 8): pautas para la presentación de proyectos de inversión etapa de prefactibilidad.
- **Disposición DNIP 1/05**⁵⁷ (derogada por Disp. DNIP 1/12).
- **Resolución SPE 71/09**⁵⁸ (abrogada por Res. SPEyPD 125/12, art. 8)

-
- Cuando convenga facilitar la movilización de capitales en el mercado interior o exterior con el fin de establecer o ampliar servicios públicos o actividades vinculadas directa o indirectamente, mediante obras o explotaciones legalmente autorizadas.
 - Para realizar inversiones fundamentales para el desarrollo económico del país, declaradas de interés nacional por ley o por el PEN.

⁵⁵ Según Decreto 720/1995, art. 2.

⁵⁶ (B.O. 20/10/2004). Emitida por la ex Secretaría de Política Económica del Ex Ministerio de Economía y Producción.

⁵⁷ Según lo informado por la JGM en Nota N° NO-2018-10209487-APN-SSEPIP#JGM, en respuesta a Nota AGN N° 107/18 A-05. La Disp. no se encuentra publicada.

⁵⁸ (B.O. 10/5/2006). La Resolución establece que a efectos de gestionar la obtención del Dictamen de Calificación para un proyecto de inversión, en los términos del art. 9 de la Resolución SPE N° 175/04, las Oficinas Responsables del Sistema Nacional de Inversiones Públicas deberán presentar, además de la información a que se refiere el art. 8 de la citada resolución, una copia impresa de la información actualizada acerca del proyecto, tal como se encuentre registrada en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN).

- **Resolución MEyFP 108/09**⁵⁹: circuito de gestión administrativa para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con Organismos Internacionales de Crédito.
- **Disposición DNIP 1/12**⁶⁰: requerimientos mínimos para la presentación de proyectos a financiar a través de organismos internacionales de crédito y/o préstamos multilaterales o bilaterales, para opinión de la Dirección Nacional de Inversión Pública.
- **Resolución SPEyPD 125/12**⁶¹: guía para la presentación de proyectos de inversión.

Según la Res. MEyFP 108/09, en la etapa de “inicio de gestión de operaciones de crédito”, el Paso 1 establece que la DNPOIC debe coordinar el flujo de información para la obtención del “Dictamen Previo” en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto a los que alude el art. 48 de la Ley 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (T.O. 2005)⁶². Dicho Dictamen se instrumenta a través de la DNIP⁶³ para aquellos casos que la operación de crédito involucre un proyecto de inversión pública de acuerdo a la Ley 24.354⁶⁴.

En esta línea, la Resolución SPEyPD 125/12⁶⁵ establece que la DNIP emite un Informe Técnico y luego la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública de la JGM⁶⁶ emite el Dictamen de Calificación Técnica con una calificación de “aprobado” o “aprobado con observaciones”.

⁵⁹ (B.O. 20/3/2009).

⁶⁰ La Disposición no se encuentra publicada. Fecha de Disposición: 26 de marzo de 2012.

⁶¹ B.O. 26/3/2012. Fecha de resolución: 20 de diciembre de 2012.

⁶² Art. 59 según T.O. 2014. Como fuera mencionado, uno de los puntos que evalúa la JGM para autorizar el inicio de las negociaciones definitivas es la factibilidad económico-técnica del proyecto de acuerdo con las normas de la Ley de Inversiones Públicas (Ley 11.672 (T.O. 2014), art. 59, inc. “a”).

⁶³ En este entonces, la DNIP dependía de la Secretaría de Política Económica del MEyFP. Actualmente depende de la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública de la JGM según Decreto 696/17.

⁶⁴ Se define “Proyecto de inversión pública” a toda actividad del Sector Público Nacional que implique la realización de una inversión pública. Se define “Inversión Pública Nacional” a la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el Sector Público Nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios (Ley 24.354, art. 2).

⁶⁵ Previamente regía la Res. SPE 175/04.

⁶⁶ Por las modificaciones en las estructuras del Estado, se entiende que actualmente este Dictamen, lo realizaría la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria e Inversión Pública, de la Secretaría de Coordinación

A su vez la Disposición DNIP 1/12 establece los requerimientos mínimos para la presentación de proyectos a financiar a través de organismos internacionales de crédito y/o préstamos multilaterales o bilaterales, a efectos de que la DNIP emita opinión previa al inicio de gestión y dé autorización a negociar en contratos de préstamo externo para un programa o proyecto de inversión⁶⁷.

El cuadro a continuación muestra los requisitos que se deben presentar según la norma que se aplique:

Cuadro 2

Requisitos a presentar por organismo de un proyecto de inversión para evaluación de la DNIP según Disp. 1/12 o Res. 125/12

Disposición 1/12 <i>Fecha: 26/03/2012</i>	Resolución 125/12 <i>Fecha: 26/12/2012 (B.O.)</i>
Síntesis ejecutiva	1. Identificación del proyecto
1. Nombre o denominación	2. Objetivos
2. Nivel de análisis	3. Marco de referencia
3. Monto total del proyecto/programa, por fuente de financiamiento	4. Monto total del proyecto
4. Responsables	5. Plazo de ejecución
5. Resumen del contenido	6. Fuentes de financiamiento
6. Correspondencia de la propuesta con los objetivos y políticas sectoriales	7. Motivo de la intervención
7. Si la operación de crédito fuera una ampliación del proyecto en ejecución o finalizado, informar necesidad de extensión, grado de compromiso y ejecución	8. Organismos intervinientes
8. Beneficiarios	9. Localización
Formulación del proyecto	10. Alcance geográfico
9. Contexto y problemática	11. Previsión e imputación presupuestaria de la etapa de operación
10. Objetivos del proyecto	12. Justificación
11. Alcance geográfico	13. Beneficiarios del proyecto
12. Localización	14. Descripción técnica del proyecto seleccionado
13. Matriz de Marco Lógico o presentación similar	15. Descripción técnica de otras opciones consideradas
14. Descripción de las acciones a financiar	16. Evaluación socioeconómica del proyecto
15. Costeo del proyecto	17. Análisis de impacto
16. Listado de obras con costos estimados	18. Marco legal
17. Descripción de criterios para dimensionar cada componente	19. Riesgos sociales e institucionales
18. Beneficios	20. Impacto ambiental
19. Impacto ambiental	
Registro en el BAPIN	
20. Registro de la operación de préstamo solicitada	
21. Registro de cada proyecto de inversión mencionado en el préstamo	

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

de Políticas Públicas de JGM. Previamente, la función estaba asignada a la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del MEyFP.

⁶⁷ En sus considerandos, se señaló “que los programas o proyectos a ser financiados por organismos multilaterales de crédito y/o préstamos multilaterales y/o bilaterales se presentan con una metodología específica y por lo tanto, las presentaciones no coinciden necesariamente con los requerimientos de información expresados en la Resolución ex SPE N° 175 de fecha 15 de octubre de 2004 para aquellos proyectos de inversión que requieran de un dictamen, por superar el límite de monto establecido para su incorporación al Plan Nacional de Inversiones Públicas y al Presupuesto Nacional” (considerando 6) y “que la presente medida se dicta en concordancia con las facultades conferidas por el Artículo 5° de la Resolución N° 175 de fecha 15 de octubre de 2004 (considerando 9).”

Como se puede observar, en varios puntos los requisitos a presentar son asimilables, mientras que otros difieren (por ejemplo, el detalle exigido en el punto 16 sobre evaluación socioeconómica del proyecto de la Res. SPEyPD 125/12, no aparece en la Disp. DNIP 1/12). Ante consulta sobre la distinción entre cada Dictamen, y si se contemplan los mismos requisitos para aquellos proyectos evaluados bajo el marco de la Res. SPEyPD 125/12 que para aquellos evaluados bajo la Disp. DNIP 1/12, la SSRFI no respondió completamente al pedido de información y señaló que *“los requerimientos de información formulados, no resultan de competencia de este Ministerio de Finanzas, en cuanto involucra a áreas en la órbita de otras jurisdicciones.”*⁶⁸ Cabe destacar que durante el período bajo estudio, todo el proceso se encontraba bajo la órbita del ex MEyFP, posteriormente escindido en dos Ministerios mediante Decreto 2/17.

Por su parte, la JGM indicó que *“en el período bajo análisis (2010/2016), la intervención de la DNIP en materia de financiamiento externo estuvo regulada por la Resolución 108/09 (...), pero sin hacer alusión a las operaciones bilaterales de financiamiento externo.*

Por su parte, los contenidos mínimos de información requeridos por la DNIP a los organismos del Sector Público Nacional para que ésta se expida en las instancias de inicio de gestión y autorización a negociar las operaciones con Organismos Internacionales de Crédito, se establecieron mediante la Disposición DNIP 1/2005, vigente hasta el 26 de marzo de 2012, y a partir de esa fecha, por la Disposición 1/2012.

A esto agregó que el Dictamen Previo y el Dictamen de Calificación Técnica operan en instancias diferentes: *El Dictamen Previo lo hace al inicio del proceso de preparación de las operaciones de financiamiento externo con Organismos Internacionales de Crédito,*

⁶⁸ Nota NO-2018-12729485-APN-SLYAMF, en respuesta a Nota AGN N° 109/18 A-05, punto 4.c. Las preguntas no respondidas versan sobre el punto 4.a, en el cual se preguntó:

- Si la SSRFI realizó consulta al área correspondiente sobre la superposición de la Disposición DNIP 1/12 con la Resolución SPEyPD 125/12. En caso afirmativo, remitir documentación de respaldo.
- Si los requerimientos exigidos mediante la Resolución SPEyPD 125/12 son tenidos en cuenta para los préstamos bilaterales.
- Si la Resolución SPEyPD 125/12 fue dejada sin efecto.

mientras que el Dictamen de Calificación Técnica se realiza para los proyectos de inversión, generalmente previo al inicio de ejecución.

Adicionalmente, una misma operación de financiamiento externo puede involucrar varios proyectos de inversión, los cuales, a su vez, pueden estar por encima o por debajo del monto a partir del cual resulta exigible el Dictamen de Calificación Técnica.”⁶⁹

Asimismo, mediante reunión se señaló que podría “suceder también que la operación de crédito se apruebe, pero no así la ejecución de la obra a ser financiada, si por ejemplo, el dictamen de impacto ambiental da negativo.”⁷⁰

Por los antecedentes normativos citados en los considerandos de la Disp. DNIP 1/12, ésta derivó de las Res. 175/04 y 71/06 (marco que estableció los requisitos para la inclusión de proyectos en el Plan Nacional de Inversiones Públicas y dictamen de la DNIP) como una medida de especificidad para aquellos proyectos a ser financiados por OMC o Bilaterales, porque, como se indica allí, las presentaciones diferían de lo requerido por las normas generales, dando lugar a demoras.

La Res. SPEyPD 125/12 abrogó las Res. SPE 175/04 y 71/06, quedando como nuevo marco general. Dada la especificidad de la Disp. 1/12, una aclaración de la aplicación de la misma a la luz de la nueva normativa sería deseable para evitar confusiones en la interpretación y aplicación.

Por otra parte, la respuesta del auditado en relación a la aplicación de un marco no específico para el endeudamiento bilateral, la variedad de normativa y sucesivas modificaciones, ameritarían la sanción de un marco único, específico y ordenado que abarque todas las variantes. De este modo, se facilitaría la transparencia, interpretación y aplicación del proceso de gestión de préstamos bilaterales como parte integrante de un proceso general.

⁶⁹ Nota N° NO-2018-10209487-APN-SSEPIP#JGM, en respuesta a Nota AGN N° 107/18 A-05.

⁷⁰ Minuta de reunión del día 28 de febrero de 2018 entre funcionarios de la JGM y agentes de la AGN, pág. 6.

c) *Buenas prácticas aplicables al proceso de gestión de endeudamiento bilateral: existencia de una estrategia y plan de endeudamiento*

Las buenas prácticas internacionales indican que el Gobierno debería elaborar y aprobar una “*estrategia de gestión de la deuda de mediano plazo basada en los objetivos de largo plazo en este ámbito y establecida en el contexto de los supuestos macroeconómicos y el marco presupuestario del Gobierno. (...) La estrategia de GD es el plan que el Gobierno busca aplicar en el mediano plazo para lograr una determinada composición en su cartera de deuda, en la que se reflejan sus preferencias respecto de los equilibrios entre costos y riesgos. La estrategia permite plasmar en la realidad los objetivos de GD y poner especial énfasis en la gestión de la exposición al riesgo implícita en la cartera de deuda, específicamente, las posibles variaciones del costo del servicio de la deuda y su efecto en el presupuesto. (...) Como paso provisorio, bastará con expresar la estrategia en forma de lineamientos que indiquen la dirección deseada para ciertos indicadores clave.*”⁷¹

Asimismo, agrega que en relación al endeudamiento externo⁷² el organismo encargado de la gestión de la deuda debe preparar “(...) un *plan anual para el endeudamiento externo y se realizan evaluaciones anuales de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables que se pueden obtener de los posibles acreedores y mercados.*”

Se preguntó a la SSRFI si durante el período auditado contó con⁷³:

- un plan estratégico y un manual de procedimientos para la administración de la deuda bilateral,
- un plan que defina claramente los objetivos de la gestión del endeudamiento bilateral que incluya propósitos operativos, propósitos de reporte o generación de información, y propósitos de cumplimiento normativo y regulatorio, y

⁷¹ DeMPA, DPI 3, Dimensión 1 – la calidad del documento de estrategia de gestión de la deuda.

⁷² DeMPA, DPI 9, Dimensión 1 - evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos o rentables (prestamista o fuente de fondos, moneda, tasa de interés y vencimiento) y un plan de endeudamiento

⁷³ Nota NO-2017-15739914-APN-SYLA#MF, en respuesta a Nota AGN N° 577/17 A-05, preguntas 13, 14 y 22.

- un plan anual relacionado con el endeudamiento general y en particular endeudamiento bilateral.

En un nuevo requerimiento de información, se solicitó al organismo proveer documento que describa la existencia de una estrategia de endeudamiento que incluya el endeudamiento bilateral y, en caso de no existir dicha documentación, indicar expresamente tal circunstancia⁷⁴.

En ambos casos, el organismo no dio respuesta al requerimiento formulado, indicando que *“se brinda respuesta (...) en lo que resulta del ámbito de las competencias asignadas a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) y a la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral de la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC) en la órbita de aquella.”*⁷⁵

Por su parte, la ONCP respondió que la función asignada a la Unidad de Evaluación del Financiamiento⁷⁶ *“que establece el Decreto 741/2015 se entiende referida a las operaciones que se realizan en el ámbito de competencia de esta Oficina Nacional. La estrategia de endeudamiento relacionada con las operaciones que realiza la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales se enmarca en el plan financiero plurianual que, en esa instancia, no cuenta con mayor discriminación sobre el financiamiento externo a obtener (bilateral o multilateral). La intervención de esta Oficina Nacional, en lo que refiere a los préstamos bilaterales, se circunscribe a la evaluación del costo financiero de la operación puntual de que se trate.”*⁷⁷

Debido a las responsabilidades y acciones otorgadas a la SSRFI, DNPOIC y DPFEB en relación a la gestión de los préstamos bilaterales, se considera que una administración sería eficiente si ejecuta sus acciones en base a una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo y un plan de endeudamiento anual⁷⁸. Asimismo, una sana administración del

⁷⁴ Nota AGN N° 677/17 A-05, pregunta 2.

⁷⁵ Nota NO-2017-15739914-APN-SYLA#MF, en respuesta a Nota AGN N° 577/17 A-05; y Nota NO-2017-20302838-APN-SYLA#MF, en respuesta a Nota AGN N° 677/17 A-05.

⁷⁶ Una de las funciones asignadas a la Unidad es *“Asesorar la factibilidad de las operaciones de crédito público y proponer estrategias de financiamiento”* (Decreto 741/15, planilla anexa al art. 4).

⁷⁷ Nota NO-2018-10548334-APN-ONCP#MF, en respuesta a Nota AGN N° 108/18 A-05.

⁷⁸ DeMPA, DPI 3.

endeudamiento público implicaría que la planificación debe tener en cuenta los posibles acreedores a partir de evaluaciones anuales de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables⁷⁹.

De la información remitida, la SSRFI no provee información que permita determinar que ejecuta sus acciones en base a una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo y un plan de endeudamiento anual. No queda evidenciado el cumplimiento de la calificación C del DPI 3 de la dimensión 1 del DeMPA. Asimismo, la respuesta de la ONCP denota que no existe una estrategia ni un plan de endeudamiento (dado que el Plan implica poner en práctica la estrategia elaborada) en los términos requeridos por las sanas prácticas de administración⁸⁰.

En relación a la calificación C, dimensión 1 del DPI 9 del DeMPA, se destaca que la ONCP realiza un análisis técnico por operación en particular sobre la “*valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del Tesoro Nacional y otros recursos internos*”⁸¹ en aquellos proyectos de inversión financiados con acreedores bilaterales. Aunque sería deseable la elaboración de una estrategia de gestión de deuda a mediano plazo y un plan de endeudamiento según sanas prácticas, que contemple el endeudamiento bilateral, lo mencionado puede considerarse un paso previo al análisis general requerido por las sanas prácticas, es decir, que se realicen evaluaciones anuales de

⁷⁹ DeMPA, DPI 9.

⁸⁰ Por otro lado, ante consulta al MF sobre la existencia de una estrategia, éste respondió que se cuenta con una estrategia y aclaró que “*el plan de acción plurianual, tal como lo indica el artículo 6° de la Ley N° 25.152, está contenido en el Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto de cada ejercicio*”⁸⁰. Al ser consultado sobre si tiene al menos lineamientos de administración de deuda de mediano plazo, el auditado responde considerando que “*no aplica*”.

De las respuestas dadas surge que el MF asimila el Presupuesto Plurianual del Mensaje de Elevación del Presupuesto -al que llama plan de acción plurianual- como el documento base para la gestión de la deuda, lo cual no coincide con el diseño de una estrategia de gestión de deuda tal como lo indican las sanas prácticas. Asimismo, el plan de acción plurianual al que se referencia no se asimila a un plan de acción ni a una estrategia, sino que la Ley N° 25.152 que menciona establece el Presupuesto plurianual.

Como consecuencia de la inexistencia de una estrategia de gestión de la deuda, el MF tampoco elabora un plan de endeudamiento anual definido en los términos de las buenas prácticas, dado que el plan debería poner en práctica la estrategia elaborada. Al ser consultado sobre la existencia de un plan de endeudamiento o documento similar que describa la implementación de una estrategia para 2015 y 2016 (Pregunta 25 de la Nota AGN N° 945/17-AGN), el auditado referenció la Memoria del Estado de la Nación que publica anualmente Jefatura de Gabinete de Ministros. Dicho documento informa sobre las acciones implementadas por los Ministerios, y no cumple con los contenidos mínimos que debería contener el mencionado plan. (Información provista y analizada en el marco de la Actuación AGN 493/16).

⁸¹ Según Resolución MEyFP 108/09.

los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables que se puedan obtener de los posibles acreedores y mercados.

ii. Calidad, flujo de la información y coordinación entre áreas intervinientes

a) *Transparencia: publicación de la información sobre el endeudamiento bilateral*

La transparencia consiste en que se den a conocer al público en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de la política, el marco jurídico, institucional y económico de la misma, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con las políticas monetarias y fiscales y los términos en que los organismos deben rendir cuentas⁸².

En el ámbito internacional, los principios 10 y 11 de la UNCTAD⁸³ promueven un marco de transparencia y divulgación de información para el otorgamiento y toma de préstamos soberanos. El principio 10 incentiva a los gobiernos a “*establecer e implementar marcos legales comprensivos*”, mientras que el principio 11 dispone que “*los términos y condiciones relevantes de un acuerdo de financiamiento deberían ser divulgados por el deudor soberano, estar universalmente disponibles, y ser libremente accesibles para todos los interesados, incluidos los ciudadanos, de una manera oportuna a través de medios en línea.*”

El análisis de transparencia de la gestión del endeudamiento bilateral se abordó desde cuatro ámbitos: estructura organizativa, marco normativo, proceso de reestructuración y acuerdos del Club de París, y contratos de préstamos bilaterales.

- *Estructura organizativa*

Durante las tareas de ejecución, el MF no publicó un organigrama actualizado con apertura mayor a subsecretaría en su página web y no existe una página web actualizada de la DNPOIC. Esto, a su vez, hace que no se pueda acceder al marco jurídico relacionado con la DNPOIC y con la DPFEB, ni visualizar políticas,

⁸² Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras del FMI.

⁸³ Argentina adhirió en abril de 2012.

acciones, proyectos en ejecución e información presupuestaria de ambos entes. Cabe destacar que en oportunidad del descargo, el auditado indicó que se hallan actualizados los organigramas en la página del Estado Nacional⁸⁴, así como también información sobre proyectos en ejecución, preparación y firmados⁸⁵.

- *Marco normativo*

Las normas de crédito público no establecen parámetros claros específicos para el endeudamiento bilateral, y la gestión carece de un circuito para la aprobación y suscripción de este tipo de préstamos. No se puede determinar un marco normativo claro aplicable específicamente a operaciones de deuda pública bilateral, y la normativa encontrada se encuentra dispersa, no permitiendo establecer con claridad la totalidad del marco.

- *Club de París*

La página web del MF en la parte de reestructuración soberana no especifica cuestiones sobre la reestructuración de deuda en el marco del Club de París (2014). Infoleg no establece los vínculos que permitan relacionar los acuerdos del Club de París con sus antecedentes.

- *Contratos de préstamos bilaterales*

La carga de las normas en el SIGADE que autorizan el endeudamiento bilateral es parcial (42 de los 176 instrumentos tienen cargadas sus normas en el SIGADE) y heterogénea.

Asimismo, se destaca como sana práctica de administración⁸⁶ que al momento de la entrega del presente informe se han realizado mejoras relacionadas a la transparencia y publicidad de la información, con información de jurisdicciones nacionales y provinciales con proyectos financiados por organismos internacionales y el detalle de préstamos firmados y en preparación.

⁸⁴ Al momento de la publicación de este Informe, el auditado actualizó la publicación de la estructura organizativa en <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/>

⁸⁵ <https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sechacienda/relacionesinternacionales>

⁸⁶ Conforme lo expuesto por el auditado en su descargo.

b) Sistemas informáticos utilizados: SIGADE

El análisis se focaliza en el SIGADE dado que constituye el sistema de gestión y registración de la deuda pública.

a. Uso del sistema SIGADE y coordinación entre sistemas informáticos respecto a los datos de los préstamos bilaterales.

Las áreas intervinientes en el proceso de gestión de los préstamos bilaterales de la JGM y el MF utilizan principalmente los siguientes sistemas informáticos:

- Gestión Documental Electrónica (GDE)
- Comunicaciones Documentales (ComDoc)
- Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE)

La SSRFI utiliza el GDE y ComDoc para gestionar los préstamos bilaterales, mientras que la DADP⁸⁷, dependiente de la ONCP⁸⁸, administra el SIGADE para registrar las operaciones.

Ante consulta, el organismo no respondió si tiene acceso al SIGADE y si lo utiliza a fin de coordinar los flujos de información que se requieran con otras áreas. Se advierte una falta de coordinación con la ONCP sobre el registro de la cartera de deuda bilateral.

Es decir, de la deuda bilateral publicada en el Cuadro 1-A de la Cuenta de Inversión para cada año, la SSRFI señaló que “*no tiene acceso a todos los expedientes listados en el Cuadro 1-A correspondientes al rubro Bilaterales y Resto Bilaterales*”⁸⁹, e indicaron que la porción de la cartera correspondiente a reestructuraciones no se encuentra en su ámbito, sino en la ONCP.

⁸⁷ La DADP tiene como función “supervisar la correcta operatividad de la contabilidad analítica de la deuda pública interna y externa de la Administración Central, Organismos Descentralizados y Empresas y Sociedades del Estado, debidamente integrada al Sistema de Información Financiera (SIDIF)”, entre otras (Decreto 741/15, Anexo).

⁸⁸ Una de las funciones de la ONCP es “mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental” (Decreto 741/15, Anexo).

Asimismo, la SSRFI indicó que los datos consignados en el Cuadro 1 A de la Cuenta de Inversión⁹⁰, “no se corresponden con la identificación de expedientes administrativos del Sector Público Nacional a través de los sistemas actualmente accesibles para consulta (GDE y COMDOC). Sin embargo, del relevamiento realizado con la mínima información suministrada, se ha podido identificar el EXP S01:0039113/2014(...)”⁹¹

En relación a la respuesta de la SSRFI se evidencia que el organismo auditado se refiere al número de SIGADE como “mínima información suministrada” respecto de los expedientes de préstamos bilaterales. A este respecto, se destaca que el SIGADE constituye el sistema de gestión y administración de la deuda pública y se utiliza en el ámbito del Ministerio de Finanzas y los números indicados constituyen el identificador único de cada instrumento de deuda pública. La afirmación vertida por el auditado y la dificultad para identificar la información requerida da cuenta de una falta de coordinación entre las áreas del Ministerio de Finanzas.

Por su parte, la JGM indicó que “no tiene acceso al sistema SIGADE, razón por la cual no cuenta con información que permita identificar los programas o proyectos financiados con las referidas operaciones.”⁹² Asimismo, en reunión aclararon que “Secretaría de Finanzas puede enviarles información detallada de los préstamos con los números de SIGADE solicitados por el equipo de AGN. No obstante, esto no vincula el número de SIGADE con el proyecto correspondiente y la JGM debería realizar dicha vinculación manualmente.”⁹³

En este sentido, la falta de compatibilidad de estos sistemas para identificar los proyectos de inversión discriminados en el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) con las fuentes de financiamiento y sus respectivos números de SIGADE, genera deficiencias en el proceso de endeudamiento bilateral.

⁹⁰ el cual es confeccionado en base al sistema SIGADE y utiliza los números de identificación de este sistema para los préstamos.

⁹¹ Nota N° NO-2018-12729485-APN-SLYA#MF, en respuesta a Nota AGN N° 109/18-A05.

⁹² Nota NO-2018-10209487-APN-SSEPIP#JGM en respuesta a Nota AGN N° 107/18 A-05.

⁹³ Minuta de reunión del día 28 de febrero de 2018 entre funcionarios de la JGM y agentes de la AGN, pág. 2.

b. Integridad de información de préstamos bilaterales en el SIGADE

A pesar de contar con un manual de procesos para el back office en cabeza de la DADP que incluye un proceso formal para el registro de préstamos y establece controles específicos de revisión de información para mantener íntegra la base de SIGADE⁹⁴, el equipo de auditoría detectó inconsistencias en los datos cargados en el sistema⁹⁵

Lo expuesto derivó en el análisis del seguimiento de recomendaciones efectuadas por la SIGEN. En 2014, dicho organismo indicó que:

“Aún se encuentran en trámite de regularización diversas cuestiones señaladas oportunamente por la Unidad de Auditoría Interna del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, sobre el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda:

- 1. No permite rastrear para cada operación de crédito público la carga de los datos iniciales y las modificaciones ulteriores introducidas.*
- 2. Los procedimientos internos relacionados con la operatoria, la administración y el control del sistema informático no están estandarizados y documentados.”⁹⁶*

Ante consulta al auditado sobre las acciones realizadas para subsanar tales observaciones, la ONCP expresó que *“aún se continúa con la evaluación del módulo de Auditoría y el módulo de Seguridad de la versión 6 del SIGADE dado que los resultados no son los esperados. Al respecto, en el mes de noviembre de 2017, funcionarios de la Dirección de Administración de Deuda Pública mantuvieron reuniones con los miembros del programa UNCTAD DMFAS de las Naciones Unidas, a los cuales se les reiteró la necesidad de contar con el módulo de Auditoría en correcto funcionamiento. En esa oportunidad, los*

⁹⁴ De acuerdo a información remitida mediante Actuación AGN 493/16, el MF no cuenta con manuales de procesos aprobados formalmente para la gestión del endeudamiento bilateral dentro del *front y middle office*, cuestión que se traduce en un alto riesgo para la gestión.

⁹⁵ Los procedimientos realizados en la etapa de planificación fueron en base a una muestra no probabilística de 40 expedientes sobre un total de 413. Los resultados arrojaron datos faltantes, confusos e inconsistentes. Cabe destacar que este procedimiento es exploratorio, el cual no permite concluir sobre la totalidad del universo.

⁹⁶ Informe titulado: Cuenta de Inversión 201496 - Visión Global del Estado de los Controles Internos Existentes en las jurisdicciones y Entidades Responsables del Registro Primario. La misma observación se había realizado para el año 2013.

representantes del citado programa se comprometieron a solucionar los inconvenientes que persisten.”⁹⁷

c) Calidad y resguardo de la información

Como fuera mencionado, en general, existen dos procesos relacionados al endeudamiento bilateral: uno de aprobación del proyecto de inversión, y otro de aprobación del préstamo. En este sentido, en cada proceso se abre un expediente administrativo distinto.

En relación a la **etapa de aprobación** del proyecto de inversión la JGM aclaró que a partir de 2016 “*la JGM abre el expediente de inicio de gestiones y concluido el proceso, es decir, emitida la priorización, se archiva el expediente. Posteriormente el Ministerio de Finanzas abre un expediente distinto para la preparación del decreto que finaliza con la firma del contrato de préstamo.*”⁹⁸

Luego, en relación a la etapa de aprobación del préstamo la SSRFI indicó que “*se inicia el expediente de tramitación del proyecto decreto por el cual se aprueba el modelo de convenio y/o contrato atinente a los préstamos bilaterales. (...) los expedientes se envían a Guarda Temporal (archivo del Sistema GDE) una vez que se ha finalizado el objeto del mismo y a los que fueron iniciados en papel, se les aplica una vez concluidos, el archivo.*”⁹⁹

Dadas las funciones consignadas, y atento al cambio de estructura organizativa identificado, la AGN preguntó a la SSRFI sobre diversos aspectos sobre el resguardo de la información relacionada a los préstamos bilaterales¹⁰⁰.

Como respuesta, la SSRFI indicó que “*atento a la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y en tanto plataforma de uso obligatorio para gestionar los trámites del Sector Público Nacional, la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales utiliza este sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes. Asimismo, no fue*

⁹⁷ Nota AGN 108/18 ext2-18 en el punto 2.

⁹⁸ Minuta de reunión del día 28 de febrero de 2018 entre funcionarios de la JGM y agentes de la AGN.

⁹⁹ Nota N° NO-2018-12729485-APN-SLYA#MF, en respuesta a Nota AGN N° 109/18-A05, punto 2.

¹⁰⁰ Nota N° 577-17-AGN. Preguntas 2.C.19, 3.B.28, 3.B.29, 3.B.29.a, 3.B.29.b, 3.B.30, 3.B.30.a.

*necesario migrar información dado que las actividades y documentos atinentes al circuito de aprobación de préstamos se mantuvieron bajo la misma dependencia de la SSRFI, en la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral.”*¹⁰¹ Además, indicó que “*no existe el procedimiento para el resguardo de la documentación de respaldo del endeudamiento bilateral*”¹⁰² y que “*desde la implementación del Sistema de Expediente Electrónico, no se utiliza formato físico*”¹⁰³. Por esta razón, “*no hay lugar físico de guardado de expedientes*” y “*no hay área física de depósito de expedientes físicos*”¹⁰⁴. El organismo no respondió sobre la digitalización de los expedientes y sus restricciones a posibles modificaciones.

Sin embargo, con posterioridad el organismo señaló que a partir del 2015 los expedientes se encuentran en proceso de digitalización y aquellos iniciados con anterioridad no se encuentran digitalizados en su totalidad. Esta afirmación contradice lo expresado en la nota de pedido de información anteriormente mencionada en la que afirman que desde la implementación del Sistema de Expediente Electrónico no se utiliza formato físico.

Cabe destacar que ante reiterados pedidos de remisión o acceso a los expedientes listados por número de SIGADE, el auditado solo proveyó uno e indicó que “*la SSRFI no tiene acceso a todos los expedientes listados en el Cuadro 1-A correspondientes al rubro Bilaterales y Resto Bilaterales. De los 40 expedientes, solo 3 corresponden a préstamos bilaterales, (...) los restantes no corresponden a préstamos activos, es decir, no son proyectos de inversión activos en el ámbito de la Subsecretaría.*”¹⁰⁵

Lo indicado por el auditado respecto de la falta de procedimientos de resguardo de la información, las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE, la falta de respuesta sobre la digitalización de los expedientes y sus restricciones a posibles modificaciones y la falta de coordinación entre áreas podrían afectar el flujo de información en el proceso de gestión de esta porción del endeudamiento.

¹⁰¹ Nota N° 577-17-AGN. Respuesta 2.C.19.

¹⁰² Ídem. Respuesta 3.B.28

¹⁰³ Ídem. Respuesta 3.B.29

¹⁰⁴ Ídem. Respuesta 3.B.29.a y 3.B.29.b.

¹⁰⁵ Minuta de reunión del día 01 de febrero de 2018 entre funcionarios de la SSRFI y agentes de la AGN.

iii. Análisis de riesgos

En este apartado se analizan riesgos relacionados a la estructura de las operaciones (diseño, evaluaciones ex ante) y riesgos inherentes (financieros) de este tipo de endeudamiento.

a) Opinión del BCRA acerca del impacto de las operaciones de endeudamiento externo en la balanza de pagos

El art. 61 de la LAF indica que en los casos que las operaciones de crédito público originen la constitución de deuda pública externa y una vez promulgada la ley de presupuesto o ley específica, el BCRA debe emitir opinión sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos. Dicha opinión se referirá a la totalidad de las operaciones autorizadas en el presupuesto en los términos, a los fines y por hasta las sumas estipuladas, y para las operaciones que se autoricen por leyes específicas¹⁰⁶ (LAF y Decreto 1344/07, arts. 61).

A dichos efectos, se consultó a la SSRFI si en el proceso de toma de préstamos bilaterales el BCRA realizó el análisis comprendido en el art. 61 de la LAF o, en caso negativo, qué ente es el encargado de realizarlo. El ente auditado indicó que *“en el proceso de aprobación de operaciones de crédito público que originen la constitución de deuda pública externa, toma la intervención de su competencia el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el marco de lo previsto por el art. 61 de la Ley 24.156 de la Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, acerca del impacto de la operación en la balanza de pagos”*¹⁰⁷.

Si bien el análisis del contenido del dictamen no constituye objeto de esta línea de acuerdo a la información remitida, se aprecia que el BCRA describe en qué cuentas se reflejan las operaciones de crédito público bilateral, aclarando que *“respecto al requisito previsto en la Ley de Administración Financiera, cabe señalar que las estimaciones históricas y proyectadas del balance de pagos son realizadas en el área de la Secretaría de Política*

¹⁰⁶ El Decreto 1344/07 agrega que el BCRA podrá utilizar las proyecciones implícitas en la Ley de Presupuesto del año respectivo así como sobre la base del análisis del programa monetario que se realice en oportunidad de enviar al Congreso de la Nación el Proyecto de Ley de Presupuesto de cada año.

¹⁰⁷ Nota N° NO-2017-20125544-APN-SSRFI#MF como respuesta a Nota AGN N° 660/17-A-05 Externa 036-2017.

Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, entendiendo que sería procedente que el área a cargo de la tarea, sea la responsable de emitir opinión técnica sobre el impacto de la operación en el balance de pagos (...) No obstante a que las tareas de balance de pagos no se realizan en el Banco Central, ha sido de práctica en estas operaciones, emitir una nota a los efectos de la cobertura de los requisitos formales establecidos en la normativa legal dictada cuando tales funciones sí estaban a cargo del Banco Central en un área específica. En todos los casos, el contenido de la nota se encuentra condicionado a las restricciones técnicas señaladas previamente y a la falta de una proyección de mediano y largo plazo que permita evaluar la incidencia del endeudamiento externo. (...) Con lo informado, se emite la presente nota a los efectos señalados reiterando que resulta procedente que el área a cargo de la tarea sea la responsable de emitir opinión técnica sobre el impacto de la operación en el balance de pagos”¹⁰⁸.

En relación con lo mencionado,, en oportunidad del descargo el auditado proveyó copia del dictamen del INDEC¹⁰⁹ en relación al expediente al que corresponde el dictamen del BCRA, por lo que al menos en el caso provisto, se tuvo en cuenta este requisito técnico. No obstante debe señalarse que la normativa relevada no indica cuáles son los contenidos mínimos de la opinión que se requiere¹¹⁰.

¹⁰⁸ Dictamen con fecha 16 de julio de 2014, en el marco del Expediente MECON N° 134553/2014, mediante el cual se tramita un proyecto de decreto que se aprueba el modelo de Acuerdo de Línea de Crédito suscripto entre Argentina y entidades financieras de China, destinado al financiamiento del proyecto “Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz Presidente Dr. Néstor Kirchner – Gobernador Jorge Cepernic”. Información enviada mediante Nota N° NO-2017-20302838-APN-SLYA#MF, F. 46 vta. Y 47 vta., en referencia al SIGADE N° 27647000, en respuesta a Nota AGN N° 677/17 A-05.

¹⁰⁹ A partir de julio de 1994, la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales (DNCI), actualmente dependiente del INDEC, tenía como responsabilidad primaria programar, supervisar y dirigir el cálculo de las Cuentas Internacionales del Balance de Pagos y los estudios específicos derivados de ellas. Las acciones específicas consistían en: (1) Coordinar la elaboración del Balance de Pagos y de sus distintos componentes, con periodicidad anual y trimestral. (2) Recopilar y analizar la información básica proveniente de otras áreas gubernamentales necesaria para estimar las cuentas del Balance de Pagos. (3) Coordinar la realización de tareas tendientes a estimar las cuentas del Balance que lo requieran. (4) Efectuar análisis y proyecciones de las distintas cuentas del Balance. (5) Brindar apoyo a la Dirección Nacional de Coordinación de Políticas Macroeconómicas para la elaboración de las proyecciones macroeconómicas, y a la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales para el cálculo de dichas cuentas (Decreto 1268/94 B.O. 04/08/1994).

¹¹⁰ Cabe señalar que, fuera del alcance de este Examen, el Decreto 47/2017 modificó nuevamente las funciones de la DNCI y encargó al BCRA la realización de las proyecciones de las cuentas del balance de

b) Evaluación de las implicancias del financiamiento y consideración de la utilidad social prospectiva

El Principio 12 de la UNCTAD¹¹¹ indica que “*en el contexto de financiamiento de proyectos, los prestatarios soberanos tienen la responsabilidad de llevar a cabo una investigación ex ante y completa de las implicaciones financieras, operativas, civiles, sociales, culturales y ambientales del proyecto y su financiamiento. Los prestatarios deberían hacer públicos los resultados de los estudios evaluatorios del proyecto.*”

En este sentido, los Dictámenes Técnicos de la ONCP¹¹² incluidos en la Res. MEyFP 108/09 deben dar cuenta de la “*valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del Tesoro Nacional y otros recursos internos*”. A tal efecto, se analizaron en detalle los Dictámenes Técnicos de la ONCP de los préstamos suscriptos entre el 2012-2016.¹¹³

Del análisis se evidencia que el contenido incluido en los Dictámenes Técnicos no tiene una metodología homogénea. No obstante, la mayoría de los expedientes siguen los pasos que se enuncian a continuación:

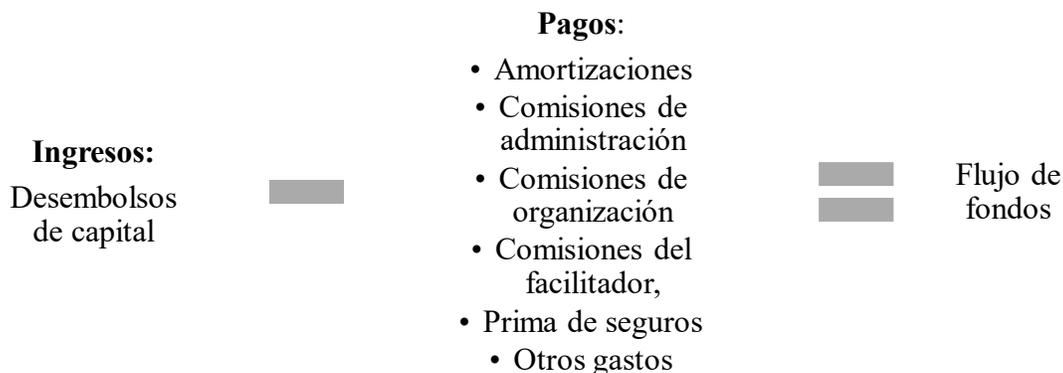
1. **Primer paso:** Se realiza una proyección del flujo de fondos los pagos y los ingresos que incluye:

pagos y posición de inversión internacional, reafirmando la función contenida en el art. 61 de la LAF en cabeza del BCRA y esclareciendo así las responsabilidades de cada ente.

¹¹¹ Principios Sobre Promoción De Otorgamiento Y Toma Responsables De Préstamos Soberanos (UNCTAD 2012).

¹¹² Si bien la Res. MEyFP 108 (ANEXO I 2da Etapa: Negociaciones) indica que se deben realizar además de este otros dictámenes técnicos, por razones de competencia técnica, se analizan solo dictámenes técnicos de la ONCP.

¹¹³ Dado que el marco de buenas prácticas utilizado para la evaluación fue aprobado en el año 2012 se utilizó este parámetro temporal. Los préstamos analizados por número de SIGADE son 27641000, 27642000, 27646000, 27647000 y 27648000



Fuente: Elaboración propia en base a dictámenes de ONCP analizados.

2. **Segundo paso:** Del flujo de pagos se obtiene la TIREA (Tasa Interna de Retorno Efectivo Anual) del proyecto.
3. **Tercer paso:** Se obtiene una tasa de interés relevante de mercado. Esta tasa se utiliza para comparar el costo del financiamiento del proyecto con un acuerdo bilateral respecto a la posibilidad de financiar el mismo proyecto con fuentes alternativas de financiamiento disponibles en el mercado (por ejemplo: emisión de un bono).
4. **Cuarto paso:** Se compara la TIREA del proyecto con la tasa de interés relevante del mercado elegida. Si la TIREA del proyecto resulta menor, la ONCP no realiza observaciones.

Si bien, en la mayoría de los dictámenes se observan los cuatro pasos, existen particularidades que denotan la falta de homogeneidad en el análisis. En el ANEXO 5 se presenta un detalle de los análisis realizados en cada caso.

Asimismo, de la lectura de los dictámenes técnicos se destaca que el auditado analiza los escenarios más estrictos al comparar el costo del endeudamiento en el mercado respecto del costo del endeudamiento bilateral. Algunos procedimientos llevados a cabo son:

- El organismo auditado expresa que no tiene en cuenta los costos inherentes a la realización de una oferta de mercado tales como comisiones de administración, gastos

legales, entre otros. Estos gastos, de ser contabilizados, significarían un costo aún mayor, siendo que al no incluirlos subestiman el costo final del endeudamiento¹¹⁴.

- En un acuerdo bilateral los desembolsos ocurren solamente cuando deben ser utilizados los fondos. En cambio, en el financiamiento de mercado, en general¹¹⁵, el desembolso del dinero se realiza en un solo momento por lo que podría suceder que no se sincronicen las necesidades financieras con los desembolsos. Esta situación conlleva un costo de inmovilización de dinero que no está contabilizado en el flujo de fondos del mercado, lo cual al no incluirlo subestiman el costo final del mismo.¹¹⁶
- Cuando se realiza una emisión de títulos, el precio que se cotiza en el mercado primario (precio inicial) resulta inferior a el valor inmediato posterior cuando el título ingresa al mercado secundario¹¹⁷. En consecuencia, la TIR obtenida con el precio inicial resulta superior que la TIR obtenida realizando el cálculo con el precio de mercado secundario. La ONCP compara el costo del endeudamiento bilateral con el costo de un endeudamiento de mercado tomando el precio de mercado secundario.

Ante consulta, la ONCP¹¹⁸ indicó que durante el periodo auditado no se contaba con normativa o documentación que indique el análisis que debe contener el dictamen. No obstante, informa que a partir de mayo de 2017, a raíz de la evaluación del préstamo “Programa Implementación de un Sistema de Detección Automática de trenes ATS”, se incorporó la metodología de análisis desarrollada para dicha evaluación y se aplicó en todos los dictámenes solicitados con posterioridad a esa fecha¹¹⁹.

Por otra parte, el Principio 14 de la UNCTAD establece que “*los gobiernos tienen la responsabilidad de sopesar costos y beneficios cuando procuran préstamos soberanos. Deberían procurar un préstamo soberano si permitiera incrementar las inversiones*”

¹¹⁴ Es decir, compara el endeudamiento bilateral con un costo subestimado del endeudamiento de mercado. Si el costo bilateral sigue siendo más bajo, es incluso más conveniente.

¹¹⁵ Por ejemplo, puede suceder que una inversión implique gastar el flujo del préstamo en su totalidad al momento inicial o que se recaude el dinero necesario en operaciones de mercado en el momento que ocurren las necesidades de efectivo. No obstante, son casos particulares.

¹¹⁶ Ídem anterior.

¹¹⁷ Esta diferencia de precios entre ambos mercados ocurre por el aumento en la demanda de títulos públicos en el mercado secundario respecto al mercado primario.

¹¹⁸ Nota AGN N° 108/18 ext. 2-18; Número de Nota ONCP: NO-2018-10548334-APN-ONCP#MF

¹¹⁹ Dado que este suceso queda fuera del período auditado, en futuras auditorías se analizará en particular si la nueva metodología cumple con buenas prácticas en la materia.

públicas o privadas que conlleven una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés probable.”

Ante consulta respecto a la realización de un análisis con dichas características, la SSRFI informó que *“lo solicitado (...) es información que se releva de forma previa a la firma del convenio del préstamo”*¹²⁰, remitiéndose copias de los Dictámenes Técnicos¹²¹ de los instrumentos de deuda bilateral firmados entre el 1/1/2010 y el 31/12/2016.

Por su parte, la SSEPIP informó que en la DNIP¹²² *“no se cuenta con estudios o evaluaciones que determinen la utilidad social prospectiva o beneficio social de los proyectos de inversión respecto del costo financiero del endeudamiento bilateral”*¹²³.

Por otro lado, la Ley 24.354 indica que se debe realizar una *“formulación y evaluación integrada, que contemple los aspectos socioeconómicos, financieros, técnicos e institucionales”* (art. 2.a.2 – etapa de Pre-inversión).

Asimismo, la Resolución SPEyPD 125/2012 establece que se deben *“consignar los beneficios y costos sociales atribuibles al proyecto, para lo que se deberá comparar con la situación sin proyecto (actual y situación base mejorada, entendiendo como tal la proyección de la situación sin proyecto, con la incorporación de obras menores y/o aplicando medidas administrativas o de gestión), incluyendo cálculo de indicadores económicos: VAN, TIR, costo eficiencia, costo efectividad, etc., en función de las características del proyecto evaluado (Anexo “Guía Para La Presentación De Proyectos De Inversión”, punto 16 “Evaluación socioeconómica del proyecto”)*¹²⁴.

¹²⁰ Nota AGN N° 660/17.

¹²¹ Se remitieron Dictámenes Técnicos de: ONCP, BCRA, DNI y ONP.

¹²² La cual depende de la SSEPIP.

¹²³ En Nota NO-2018-10209487-APN-SSEPIP#JGM, en respuesta a Nota AGN N° 107/18 A-05, la DNIP agregó que en el periodo 2010-2016, la intervención de la DNIP en materia de financiamiento externo estuvo regulada por la Res. MEyFP 108/09. Para los contenidos mínimos de información requeridos por la DNIP a los organismos del SPN para que dé inicio a las instancias de gestión y autorización a negociar con Organismos Internacionales de Crédito, se establecieron mediante la Disposición DNIP 1/2005 (hasta marzo del 2012) y luego por la DISP 1/2012. En ninguna de las normas se hace mención a la utilidad social prospectiva o beneficio social de proyectos de inversión en relación al costo financiero del endeudamiento.

¹²⁴ La DNIP es la encargada de revisar que el ente requiriente cumplan con los puntos establecidos en la normativa para la presentación de los proyectos.

En este sentido, dicho requerimiento se correspondería con un análisis parcial al propuesto por el Principio 14, es decir, contemplaría una evaluación del costo-beneficio socioeconómico pero no incluiría una comparación con la tasa de interés probable.

En suma, la ONCP realiza Dictámenes Técnicos sobre la “*valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del Tesoro Nacional y otros recursos internos*”, los cuales se asemejarían a una investigación ex ante de las implicancias financieras¹²⁵ de acuerdo a lo establecido en el Principio 12 de UNCTAD. No obstante, el análisis se realiza caso por caso dando lugar a que la metodología implícita utilizada no sea homogénea. En cuanto a la evaluación del Principio 14 de UNCTAD, la normativa general (Res. 125/12) indica la realización de un análisis que se acerca a lo requerido por la sana práctica, aunque no encuentra réplica en la normativa específica aplicable a proyectos financiados con endeudamiento bilateral (Disp. DNIP 1/12), por lo que la normativa no resulta homogénea. Teniendo en cuenta la sana práctica mencionada, sería deseable incluir en la normativa específica un requisito que permita evaluar que la utilidad social prospectiva sea al menos equivalente a la tasa de interés probable, teniendo en cuenta los costos y beneficios.

c) Riesgos financieros

Una correcta evaluación de riesgos ayuda al cumplimiento de los objetivos planteados por el organismo auditado; según la ISSAI 5422 (pág. 18) “*La evaluación de riesgos es el proceso por el cual se determinan las situaciones y eventos que pueden impedir que las autoridades a cargo de la administración de la deuda cumplan con sus obligaciones y la probabilidad de que ocurren esas contingencias.*”

Durante la etapa de planificación se detectó que, en relación al endeudamiento bilateral, los riesgos financieros más significativos son el *riesgo de liquidez* y el *riesgo de mercado*.

En estos términos, se define *riesgo de liquidez* como la situación en la que “*ante obligaciones imprevistas o necesidades de flujo de efectivo, [el organismo auditado] se ve*

¹²⁵ Si bien las buenas prácticas no indican específicamente el contenido de dicha investigación, el análisis se realizó en base a la teoría general del análisis financiero.

obligado a realizar sus activos líquidos; o bien que, ante esas necesidades, se enfrente a dificultades para la obtención de efectivo mediante empréstitos de corte duración; o ambas cosas (...)” (ISSAI 5422)

Durante las tareas de planificación, se identificó que los acuerdos entre Argentina y los acreedores del Club de París, que representan más del 70% de la deuda bilateral, tienen la misma fecha de vencimientos de las amortizaciones de capital e intereses (30 de mayo de cada año desde 2014 a 2019). La simultaneidad de vencimientos de la mayor proporción de la cartera de préstamos bilaterales podría ocasionar restricciones de liquidez para hacer frente a los mismos.¹²⁶

Asimismo, el *riesgo de mercado (moneda)*, según la ISSAI 5422 tiene en cuenta la mayor volatilidad del costo del servicio de la deuda calculado en moneda nacional cuando la misma se encuentre expresada o indexada en moneda extranjera. Esto ocurre porque al variar el tipo de cambio variará conjuntamente el valor del pasivo en moneda local.

Durante el periodo auditado la totalidad de la deuda bilateral se encuentra expresada en moneda extranjera. De la misma, aproximadamente la mitad es en dólares y el resto principalmente en euros y en yenes, con una concentración menor en otras monedas (Dólar Canadiense; Dinar Kuwaití; Libra Esterlina; Corona Sueca; Franco Suizo).

En relación a la identificación y mitigación de riesgos, la ONCP tiene bajo sus funciones¹²⁷ desarrollar un sistema de medición de riesgos financieros de los pasivos del Gobierno Nacional. Por otra parte, la Unidad de Análisis de Riesgos Financieros (UARF) (dependiente de la ONCP) tiene específicamente a su cargo las siguientes acciones¹²⁸:

1. Efectuar relevamiento de la **exposición en tipos de interés y moneda**, a la que se encuentran sujetos los pasivos del Gobierno Nacional.
2. Desarrollar **indicadores de medición de riesgo** de dicha cartera de pasivos.

¹²⁶ Se destaca, que si bien esto representa el 80% de la deuda bilateral, los pagos no son significativos en el monto total de la deuda del Estado. No obstante, debido al objeto de este informe, se considera riesgo de liquidez en términos de la cartera de préstamos bilaterales.

¹²⁷ Decreto 741/15 – Anexo, Pág. 104

¹²⁸ Decreto 741/15, pág. 188

3. **Diseñar estrategias de manejo de pasivos que tiendan a disminuir la vulnerabilidad de los servicios de la deuda pública frente a fluctuaciones en tipos de cambio y de tasas de interés y a reducir el costo de endeudamiento público.**
4. Compilar la información relevante proveniente de otras instituciones oficiales destinadas a un **análisis completo de la administración de riesgos.**
5. Proponer estrategias y operaciones de administración de pasivos.

Ante consulta la ONCP¹²⁹ indicó que “no se realizan en esta Oficina Nacional análisis específicos de riesgos sobre el endeudamiento bilateral y la evaluación previa que se realiza de este tipo de operaciones es similar a la efectuada para toda operación de crédito público”. Asimismo, en relación a riesgo financiero en particular indican que “No se realizan en esta Oficina Nacional análisis específico sobre riesgos financieros en el endeudamiento bilateral, más allá de los que se realizan para el conjunto de la deuda pública (tipo de tasa, moneda, cronograma de vencimiento, etc.)”

En relación al análisis de riesgos de la deuda total, el MF informó que para el periodo 2015-2016¹³⁰: “La evolución de la deuda pública es analizada en forma permanente a partir de múltiples presentaciones y ejercicios de simulación. Estos últimos no se vuelcan en documentos formales pero la información relativa a la deuda se difunde trimestralmente en la página de Internet de la Secretaría de Finanzas, (...)”

Asimismo señaló que “La gestión de la deuda está siempre orientada a cubrir las necesidades de financiamiento del Tesoro Nacional y del resto del Sector Público, en el marco de las previsiones presupuestarias y necesidades de financiamiento establecidas en la Ley de Presupuesto y en el Plan Financiero vigente en el ejercicio, en forma compatible con un nivel prudente de riesgo. Al respecto, y tal como se informara anteriormente (respuesta a la Nota 523/17 - pregunta 3.d.3) se evalúa particularmente la porción de la deuda con tasa variable, la que vence en los siguientes doce (12) meses, la separación de la deuda por moneda, la que ajusta por CER y la vinculada al dólar (dólar linked). Además

¹²⁹ Nota NO-2018-10548334-APN-ONCP#MF como respuesta a Nota AGN N° 108/18 ext. 2

¹³⁰ Nota AGN n° 945/17 En el marco de la actuación 493/16

se analiza el perfil de vencimientos, identificando los períodos con mayor carga de pagos. Por su parte, la separación de los pasivos por acreedor permite distinguir los riesgos de refinanciamiento de cada segmento. “

Por otro lado, en relación a un plan de reducción de riesgos, el MF informó (respecto a los años 2015-2016) que *“La política de financiamiento, una vez concluido el acuerdo con los holdouts en 2016, se orientó a ampliar la base de inversores y a generar nuevos instrumentos de referencia, a partir de las ventanas de oportunidades del mercado visualizadas para obtener financiamiento al menor costo posible. Cuando se cuente con un stock de deuda diversificado y se ingrese en una etapa de mayor flexibilidad financiera se podrá dar preponderancia a un manejo de riesgos más específico y, consecuentemente, a la ejecución de operaciones tendientes a reducirlo.”*¹³¹

Por otro lado se consultó a la SSRFI respecto al manejo de riesgos en el ámbito del endeudamiento bilateral pero el mismo no responde las preguntas realizadas específicamente sobre este punto (Nota AGN N° 660/17).

En suma, tanto la ONCP como la SSRFI no informan acerca de un análisis específico de riesgo para el endeudamiento bilateral. En este sentido la SSRFI no contesta las preguntas específicas sobre el análisis de riesgos en la nota de pedido de información. La ONCP, sin embargo, informa que realiza un análisis de riesgos para toda la deuda pública aunque no se vuelcan en documentos formales. Es destacable que la ONCP además cuenta con un área específica que podría realizar y documentar un análisis de riesgos sobre la estructura de la cartera de la deuda pública que incluya el endeudamiento bilateral y un plan de mitigación de riesgos. Por otra parte, y siguiendo un criterio de sana práctica, esta base de *expertise* técnico permitiría al auditado formular y documentar un plan de mitigación de los riesgos detectados.

¹³¹ Nota NO-2017-14385931-APN-SECF#MF como respuesta a Nota AGN N°523/17 y 575/17. En el marco de la actuación n° 493/16.

d) Consideraciones relacionadas al riesgo de liquidez: uso de las reservas del BCRA y costo cuasifiscal asociado

De acuerdo a las sucesivas modificaciones de la Ley 23.928¹³², las Reservas de Libre Disponibilidad en oro y divisas extranjeras han variado en su definición, nivel y destino y han sido utilizadas para el pago de deuda, inclusive de acreedores bilaterales¹³³.

Las reservas internacionales de libre disponibilidad fueron utilizadas, siempre que resulte de efecto monetario neutro, para diversos destinos que fueron incorporándose a lo largo del período¹³⁴.

En contraprestación de los fondos del BCRA, el Tesoro emite Letras Intransferibles que son suscriptas por el Banco. No obstante, la utilización de reservas de libre disponibilidad debe ser esterilizada por la autoridad monetaria a fin de generar un efecto monetario neutro. Esta dinámica fue explicada en el Informe AGN Resolución 226/2016:

“Cuando el Tesoro requiere pesos o dólares emite instrumentos financieros que son adquiridos por el BCRA. La compra de esos bonos genera una emisión monetaria que modifica el equilibrio de la cantidad de dinero en la economía. Dicho desequilibrio debe ser resuelto de modo tal que no se vean afectadas las variables macroeconómicas relacionadas (tipo de cambio, inflación, etc.), para ello, el BCRA reabsorbe el dinero

¹³² B.O. 28/03/1991.

¹³³ Hasta el año 2005, las Reservas de Libre Disponibilidad del BCRA eran equivalentes como mínimo al 100% de la base monetaria y estaban afectadas a su respaldo. La reforma introducida por el Decreto 1599/2005¹³³ redefinió este concepto y determinó que las reservas excedentes del límite de la base monetaria se denominarán “*de libre disponibilidad*”.

¹³⁴ Los diversos destinos que tienen las Reservas de Libre Disponibilidad son:

- A partir de diciembre de 2005, al pago de obligaciones con Organismos Financieros Internacionales (Decreto 1599/05, art. 6).
- A partir de marzo de 2010, al Fondo del Desendeudamiento Argentino (FODEA) con el objeto de cancelar servicios de la deuda con tenedores privados. El Decreto 298/10 creó el FODEA, cuya autoridad de aplicación es el ex MEyFP. Se entiende por tenedores privados a todos aquellos acreedores distintos a: (a) las entidades y organismos que conforman el Sector Público Nacional, según lo previsto por el art. 8 de la LAF; y (b) los organismos financieros internacionales (Resolución MEyFP 1/2011, art. 3, último párrafo).
- A partir de marzo de 2012, al pago de deuda externa oficial bilateral (Ley 26.739, art. 22).
- Para los ejercicios 2013-2016, a financiar gastos de capital, en caso de resultar un excedente luego del pago de los servicios de la deuda pública a tenedores privados (determinado en los presupuestos generales de la Administración Nacional para dichos años).

emitido vía Lebac por las cuales debe pagar cierta tasa de interés, es decir, realiza una esterilización monetaria.

Como puede verse de la dinámica anterior, el BCRA presta dinero al Tesoro a una tasa y debe reabsorber ese mismo dinero pagando otra en el mercado. En caso de que la tasa que recibe el BCRA por financiar el Tesoro sea menor a la que paga por esterilizar, se genera un costo cuasi fiscal, el cual es asumido por el BCRA.”¹³⁵

El cuadro a continuación muestra las autorizaciones de emisión de Letras Intransferibles a favor del BCRA para el período 2013-2016 con destino a cancelar los servicios de deuda con organismos financieros internacionales y deuda externa bilateral.

Cuadro 3

Autorizaciones de emisión de Letras Intransferibles para la cancelación de servicios de deuda con organismos financieros internacionales y de deuda externa bilateral

Año	Decreto	Monto (en USD)
2013	309/13	2.334.944.552,79
2014	1311/14	3.043.000.000,00
2015	1503/15	3.558.390.000,00
2016	834/16	3.952.000.000,00

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

Nota: Previo al año 2013 no hubo autorizaciones de emisión de Letras Intransferibles para la cancelación de servicios con deuda externa bilateral. Ver nota al pie 136.

Dentro de este mecanismo legal, la emisión de letras intransferibles con destino al pago de OFI y deuda bilateral no contó con autorización específica dentro de los presupuestos 2013-2016, al contrario de lo sucedido con los instrumentos relacionados al FODEA.

Se preguntó a la SSRFI y a la ONCP si se había consultado al BCRA respecto de la suficiencia de Reservas de Libre Disponibilidad para pagar la deuda bilateral en cada ejercicio, y la discriminación de los montos asignados a tal fin debido a que la normativa publicada no permite discriminar dicho concepto¹³⁶.

¹³⁵ Para mayor detalle ver informe: *Deuda Intra Sector Público - Otorgamiento y Toma de Préstamos entre Agencias del Sector Público. Evaluación de Gestión en Base a los Principios de Otorgamiento y Toma Responsable de Préstamos Soberanos (UNCTAD) Para el Periodo 2009-2014.*

¹³⁶ En la Cuenta de Inversión tampoco figura alguna operación concerniente a la emisión de LI para el pago de la deuda a acreedores bilaterales (Tomo I, Presupuesto, Análisis del articulado).

Sobre dicha consulta, la SSRFI no respondió¹³⁷.

Por su parte, la ONCP informó que *“solo se utilizaron Reservas de Libre Disponibilidad (...) durante los periodos 2013-2014, de acuerdo a lo indicado en los Decretos 309/2013 y 1311/2014. (...) En los periodos 2015-2016, no se afectaron las reservas de libre disponibilidad.”*¹³⁸

Asimismo, el ente indicó que *“en los decretos mencionados no se especifica un límite de emisión por tipo de deuda, por lo que la emisión de las Letras Intransferibles se llevó a cabo por un monto global, debiendo destacarse que el mismo guarda directa relación con el total de servicios a cancelar en función de las proyecciones previstas para cada ejercicio, las que pueden verse afectadas por fluctuaciones de las distintas variables involucradas.”*¹³⁹

En relación con la disposición de estos recursos, la ONCP indicó que *“la utilización de reservas de libre disponibilidad para la cancelación de los servicios de deuda con organismos financieros internacionales y de deuda externa oficial bilateral es una decisión de oportunidad, mérito y conveniencia ajena a la competencia de esta Oficina Nacional.”*¹⁴⁰

Si bien toda esta operatoria se enmarca en la legislación descripta previamente, de la información provista no surge que el auditado consulte al BCRA sobre la suficiencia de Reservas de Libre Disponibilidad a los efectos de planificar y/o coordinar el uso de las mismas para el pago de la deuda externa bilateral.

¹³⁷ Nota AGN N° 660/17 A-05.

¹³⁸ NO-2018-22053665-APM-ONCP#MF como respuesta a Nota AGN N° 248/18-A-05 (prorrogada por Nota AGN N°305/18)

¹³⁹ Nota-2018-22053665-APM-ONCP#MF como respuesta a Nota N° AGN 248/18 (prorrogada por Nota AGN N° 305/18).

¹⁴⁰ Nota-2018-22053665-APM-ONCP#MF como respuesta a Nota N° AGN 248/18 (prorrogada por Nota AGN N° 305/18).

De acuerdo a lo establecido por el DeMPA (DPI 7, Dimensión 3¹⁴¹), se cumple con la calificación mínima “C”, la cual establece que el acceso al financiamiento del banco central debe estar sujeto a un límite máximo impuesto por la legislación.

Con la información disponible en la Cuenta de Inversión se realizó una estimación¹⁴² del *costo cuasifiscal* asociado a la deuda bilateral respecto al endeudamiento total. El costo cuasi fiscal se origina a partir de las operaciones de mercado abierto (emisión de LEBACs) que realiza el BCRA con el objetivo de esterilizar el efecto monetario que pueda producirse a partir las emisiones de moneda generadas en el proceso de endeudamiento del Tesoro.

En este análisis en particular se calculará el costo cuasi fiscal que surge de esterilizar las emisiones monetarias generadas a partir del uso de reservas de libre disponibilidad por parte del Tesoro para el pago de deuda bilateral (a través de la colocación de letras intransferibles al BCRA). Así, el costo cuasi fiscal resulta de multiplicar el monto total de LI emitidas para pagar la deuda bilateral por el tipo de cambio por la tasa que el BCRA paga en el proceso de esterilización. En el ANEXO 3 se expone la metodología de cálculo. El cuadro a continuación expone los resultados.

Cuadro 4

Estimación del Costo cuasifiscal asociado a la emisión de Letras Intransferibles con destino al pago de los servicios de la deuda pública (multilateral, bilateral y tenedores privados) y específicamente deuda pública bilateral.

	Costo cuasifiscal de LI <i>(multilateral, bilateral y tenedores privados)</i>	Costo cuasifiscal de LI <i>(bilateral)</i>
2013	USD 3.532.280.325,10	USD 45.440.141,05
2014	USD 6.993.101.029,00	USD 272.917.585,17

¹⁴¹ DeMPA, DPI 7, Dimensión 3 - Limitar el acceso directo de los recursos financieros del BCRA. Calificaciones:

- **A:** Por ley, se prohíbe el acceso directo al financiamiento del banco central o se lo limita a situaciones de emergencia en las que no son viables otras operaciones de financiamiento, y cuando se recurre a dicho financiamiento, el plazo se restringe a dos semanas.
- **B:** Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, el acceso al financiamiento del banco central se limita por ley a un plazo de no más de tres meses.
- **C:** El acceso al financiamiento del banco central está sujeto a un límite máximo impuesto por la legislación.
- **D:** No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.

¹⁴² Información disponible en la Separata II, Cuadro 1 A. El costo es un estimado ya que la información provista por la ONCP no desagregaba con exactitud el monto correspondiente a la deuda pública bilateral, lo cual no permitió calcular un *costo cuasifiscal* exacto asociado dicha porción de deuda.

Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro IA de la Separata II de la Cuenta de Inversión y Resolución AGN N° 226/2016 (pág. 70).

Como se desprende del cuadro, el *costo cuasifiscal* de letras intransferibles asociado a la deuda bilateral no es significativo respecto al total. Esto se explicaría, en parte, por la baja participación de la cartera de deuda bilateral respecto al total de la deuda pública.

Esta línea de financiamiento permite conseguir recursos en moneda extranjera a un bajo costo¹⁴³ para cumplir con los vencimientos de la deuda, minimizando así un eventual riesgo de liquidez. En este sentido, desde el punto de vista del prestatario, dicho financiamiento resulta económico aunque, como contrapartida, provoca un *costo cuasifiscal*¹⁴⁴. Por otra parte, cabe destacar que para los ejercicios 2015 y 2016 no se utilizó este mecanismo.

iv. Supervisión de la cartera de préstamos bilaterales

Las buenas prácticas indican que *“los países deudores tienen la responsabilidad de establecer sistemas de supervisión efectivos, incluso en el ámbito subnacional...”* (Principio 13, UNCTAD).

El análisis de los sistemas de supervisión se abordó desde dos aspectos: control interno y acciones específicas llevadas a cabo por la SSRFI.

La Unidad de Auditoría Interna (UAI) del ex MHyFP es la encargada de evaluar el control interno del organismo¹⁴⁵. La razón de analizar el control interno es que se considera que éste permite reducir a un nivel aceptable el riesgo de no alcanzar los objetivos y, a su vez,

¹⁴³ Las letras intransferibles son en dólares, a un plazo de 10 años, con amortización íntegra al vencimiento. Devengarán una tasa de interés igual a la que devenguen las reservas internacionales del BCRA para el mismo período y hasta un máximo de la tasa LIBOR anual menos 1 punto porcentual. Los intereses se cancelarán semestralmente (Decretos 309/13 y 1311/14).

¹⁴⁴ Operatoria explicada en el Informe de AGN aprobado por Resolución N° 226/16.

¹⁴⁵ Luego de la escisión del ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas en el Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas según Decretos 2/2017, 32/2017 y 64/2017, la UAI informó que “se establecieron las estructuras de Ministerios de Finanzas y Hacienda respectivamente hasta nivel de Subsecretaría, restando la determinación de las competencias posteriores” (Nota UAI N° 148/17, en respuesta a Nota AGN N° 143/17-A05).

determinar la capacidad del auditado para responder a los riesgos internos y externos existentes¹⁴⁶.

Del relevamiento de información se verificó que la UAI no cuenta con evaluaciones de control interno para el endeudamiento bilateral¹⁴⁷, lo cual no permite captar los riesgos (tanto internos como externos) y para poder mitigarlos, afectando la economía, eficiencia y efectividad el proceso de gestión del endeudamiento bilateral.

Por su parte, la SSRFI informó que *“a través de la DNPOIC se efectúa el seguimiento y control de los préstamos y avales; análisis de las autorizaciones de desembolsos y seguimiento y monitoreo de la cartera activa de proyectos enmarcados en el financiamiento bilateral.”*¹⁴⁸

Ante consulta, el organismo no remitió manuales de procedimientos que regulen las actividades de control, supervisión y monitoreo de la cartera de deuda bilateral a su cargo, ni tampoco la definición de métricas o indicadores con resultados y desvíos.

Específicamente, el organismo indicó que *“las actividades impulsadas por la DNPOIC en el ámbito del seguimiento y monitoreo de los proyectos en ejecución involucra, por una parte, recabar información sobre el estado de situación y ejecución de la cartera y su análisis, así como también, sobre el pago del capital de la deuda, intereses, comisiones y prima de seguro.”*¹⁴⁹

¹⁴⁶ Resolución AGN N° 26/15, punto III.A.1.1.5.

¹⁴⁷ Nota UAI N° 148/17. Mediante Nota N° 143/17-A05 AGN se solicitó a la UAI un listado de todos los informes y, específicamente, copia de informes relacionados con la negociación, contratación, autorización administración, control y registro de préstamos bilaterales elaborados en el ámbito del ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (MHyFP) para el período 01/01/2010 y el 30/06/2016.

¹⁴⁸ Nota NO-2017-15739914-APN-SLYA#MF en respuesta a Nota AGN N° 577/17 A-05, pregunta 32. En dicha respuesta el organismo se remite a lo respondido en la Nota AGN N° 279/17 A-05 mediante Nota NO-2017-06177841-APN-SSRFI#MF, en la cual se solicitó copia certificada de los manuales de procedimientos correspondientes a cada una de las áreas/sistemas/operaciones del Ministerio de Finanzas relacionadas con las operaciones de crédito público (autorización, negociación, contratación, administración y control u otro procedimiento relacionado), indicando la última fecha de actualización y las normas aprobatorias correspondientes. En particular, se solicita proveer el manual o en su defecto, la descripción de los procesos de autorización, negociación, contratación, administración y control/supervisión (u otro procedimiento relacionado) aplicables específicamente a Préstamos Bilaterales.

¹⁴⁹ Nota NO-2017-15739914-APN-SLYA#MF en respuesta a Nota AGN N° 577/17 A-05, pregunta 32. En dicha respuesta el organismo se remite a lo respondido en la Nota AGN N° 279/17 A-05 mediante Nota NO-

En cuanto al pago de comisiones de compromiso, se evaluó si el auditado conoce la causa del pago de comisiones de compromiso y realiza acciones para mitigar el pago de las mismas.

En este marco, algunas de las funciones de la DPFEB son “realizar el seguimiento de los desembolsos de fondos provenientes de Préstamos Concesionales, Operaciones Crediticias y de Asistencias Financiera con organismos financieros externos bilaterales, destinados al financiamiento de proyectos” y “verificar la ejecución de los programas originales y advertir sobre eventuales desvíos que pudieran haberse producido”¹⁵⁰.

Particularmente, se preguntó a la SSRFI si analiza las razones del pago de comisiones de compromiso y las formas de reducir el costo asociado, pero no se obtuvo respuesta¹⁵¹. Por su parte, la ONCP indicó que “las negociaciones relacionadas con el endeudamiento bilateral son competencia de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, en dicho contexto no se realizan en esta oficina los análisis sobre las razones del pago de las comisiones de compromiso ni la forma de reducir el costo asociado en los casos posibles”¹⁵².

El pago de comisiones de compromiso de préstamos bilaterales para el período 2010-2016 se expone en el cuadro a continuación.

Cuadro 5

Saldos de capital en USD de los préstamos bilaterales que pagaron comisiones de compromiso en cada año y comisiones de compromiso en USD pagadas.

2017- 06177841-APN-SSRFI#MF, en la cual se solicitó copia certificada de los manuales de procedimientos correspondientes a cada una de las áreas/sistemas/operaciones del Ministerio de Finanzas relacionadas con las operaciones de crédito público (autorización, negociación, contratación, administración y control u otro procedimiento relacionado), indicando la última fecha de actualización y las normas aprobatorias correspondientes. En particular, se solicita proveer el manual o en su defecto, la descripción de los procesos de autorización, negociación, contratación, administración y control/supervisión (u otro procedimiento relacionado) aplicables específicamente a Préstamos Bilaterales.

¹⁵⁰ Decreto 741/15.

¹⁵¹ Nota AGN N° 677/17.

¹⁵² Mediante Nota NO-2018-10548334-APN-ONCP#MF (respuesta a Nota AGN N° 108/18 ext. 2)

Año	Saldos Finales de Capital en USD (Cta. Inversión)	Comisiones de Compromiso en USD (Pagos)	Participación de las Comisiones de Compromiso (en %)
2010	83.115.582,85	1.087.272,33	1,31%
2011	106.731.269,17	2.134.725,39	2,00%
2012	139.126.192,52	1.600.754,62	1,15%
2013	296.386.195,72	2.816.480,80	0,95%
2014	447.559.164,34	1.160.918,16	0,26%
2015	875.720.189,33	1.174.037,05	0,13%
2016	962.769.540,95	1.947.620,80	0,20%
Total	2.911.408.134,88	11.921.809,15	0,41%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIGADE.

Como fuera mencionado en el *Apartado ii.b*), el registro de la deuda (incluyendo las comisiones de compromiso) se realiza a través del SIGADE y es administrado por la DADP. Ante consulta, el organismo no respondió si tiene acceso al SIGADE y si lo utiliza a fin de coordinar los flujos de información que se requieran con otras áreas. No obstante, la SSRFI informó que los expedientes administrativos del Sector Público Nacional se consultan mediante los sistemas GDE y COMDOC.

Asimismo, la JGM señaló que *“se encontraron préstamos que no tenían reflejo presupuestario necesario por lo que no se podía ejecutar. Asimismo, indica que los proyectos podrían no estar debidamente formulados. Resalta, nuevamente, que éstas dos situaciones retrasan el tiempo de ejecución de los proyectos pudiendo dar lugar al pago de comisiones de compromiso a los prestamistas.”*¹⁵³

Por otro lado, la deuda indirecta tiene un tratamiento diferente. La supervisión, vinculación y responsabilidades de los préstamos directos a las provincias de los cuales la Nación es garante, *“quedan plasmadas en un Contrato de Contragarantía en donde se estipulan diversos requerimientos, tales como que el Prestatario (la Provincia) se compromete a presentar al Estado Nacional los informes de avance, como la información relacionada*

¹⁵³ Minuta de reunión del día 28 de febrero de 2018 entre funcionarios de la JGM y agentes de la AGN, pág. 7.

con el comportamiento fiscal y de endeudamiento en el que se enmarca la operación que le sea oportunamente requerido.”¹⁵⁴

a) Seguimiento de la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 respecto a avales no registrados

En lo que hace a la emisión de avales (también deuda indirecta), esta AGN observó que 48 avales mencionados en el Tomo I de las Cuentas de Inversión (CI) de los ejercicios 2010 a 2015, no se encuentran registrados en el Cuadro 1-A, Estado de la Deuda Pública, de la Separata II de dichas Cuentas. Respecto a esto, recomendó *“articular y reglamentar un mecanismo para conocer el estado actual de los avales emitidos con anterioridad al 2015, elevando la propuesta ante las autoridades superiores para su consideración. Articular y reglamentar un mecanismo de comunicación entre la DADP y los entes avalados para que estos últimos se vean obligados a informar el uso y/o afectación de los avales emitidos como mínimo al 31/12 de cada ejercicio”¹⁵⁵.*

Sobre dicha recomendación, la ONCP no realizó acciones tendientes a cumplirla, e informó que *“los avales indicados (...), no aparecen en el Cuadro 1-A Estado de la Deuda Pública de las Cuentas de Inversión años 2010-2015, dado que no tienen transacciones reales registradas en el Sistema de Gestión y Análisis de Deuda –SIGADE–(desembolsos, pagos). Esta Dirección ha solicitado en reiteradas ocasiones a las entidades intervinientes en la operatoria de avales (bancos, organismos avalados), el envío de información relacionada con movimientos reales y cronogramas de amortización. Sin embargo, no se ha recibido de forma satisfactoria toda la información necesaria a efectos de dicho registro. Asimismo, se destaca que existen avales cuyas condiciones financieras no se adaptan al sistema informático de registro en el SIGADE.”*

Si bien el organismo señala que la información general de dichos avales se encuentra en el SIGADE y pone a disposición la información, no provee los números de SIGADE correspondientes, por lo que no se pudo realizar el cruce de información entre la ONCP y las CI.

¹⁵⁴ Ídem.

¹⁵⁵ Res. CAG 12/17, Cuenta de Inversión 2015, pág. 88

De todo lo expuesto, se advierte que los sistemas de supervisión relacionados a la gestión de la deuda pública bilateral se ven comprometidos debido a la inexistencia de informes de control interno, la falta de remisión de manuales de procedimiento, de definición de métricas o indicadores para monitorear el desempeño de la gestión con resultados y desvíos, y la falta de coordinación entre los sistemas informáticos.

Particularmente, en lo que hace al seguimiento de pago de comisiones de compromiso, la falta de respuesta por parte de la SSRFI, y la afirmación de la ONCP, hace que la supervisión en este ámbito también se vea afectada.

Reestructuración de deuda pública con acreedores del Club de París

Durante el período bajo estudio, las diversas leyes de presupuesto mantuvieron el diferimiento de los pagos de los servicios de la deuda pública del gobierno nacional hasta la finalización del proceso de reestructuración de la totalidad de la deuda pública contraída originalmente con anterioridad al 31 de diciembre de 2001, o en virtud de normas dictadas antes de esa fecha. Asimismo, autorizaron al PEN, a través del ex MEyFP, a proseguir con la normalización de los servicios de dicha deuda pública, en los términos del art. 65 de la LAF. En el año 2014, se reestructuró deuda vencida e impaga al 30/04/2014 con acreedores del Club de París¹⁵⁶.

Las sanas prácticas indican que *“si una reestructuración de obligaciones por deudas soberanas se torna inevitable, debe ser abordada de manera pronta, eficiente y justa”* (Principio 15, UNCTAD).

¹⁵⁶ El 3 de diciembre de 2008 el Decreto 1394/08 dispuso la cancelación total de la deuda contraída con países miembros del Club de París con acreencia vencida o a vencer con Reservas de Libre Disponibilidad, de modo que resulte de efecto monetario neutro. Se instruyó al entonces Ministerio de Economía y Producción para proceder a la cancelación total en colaboración con las autoridades del BCRA. Posteriormente, la Resolución MEyFP 382/2014 B.O. (29/07/2017) dispuso la reanudación de los pagos de deudas contraídas con los países miembros del Club de París, con vencimientos a partir del 1 de mayo de 2014 en las condiciones originalmente pactadas. El art. 2 estableció un pago mínimo para ese año del 6,7074% del monto correspondiente a la deuda refinanciada en la *“Declaración Conjunta”* suscripta el 29 de mayo de 2014 entre la República Argentina y los acreedores del Club de París. En esta oportunidad se firmaron acuerdos con los siguientes países: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, la Francia, Alemania, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos de América.

En este sentido, un plan y/o procedimiento de contingencia permitiría abordar una reestructuración de deuda pública de una manera más eficiente. Ante consulta, la ONCP informó que *"en el período mencionado ya se habían realizado operaciones de reestructuración de la deuda pública en default y, por lo tanto, no se contaba con un plan o procedimiento para el caso en el que se torne inevitable una reestructuración de deuda."* De acuerdo a las sanas prácticas, sería deseable delinear y documentar pasos mínimos para abordar una futura reestructuración teniendo en cuenta, por ejemplo, aquello realizado en experiencias anteriores.

Sin embargo, dada la dinámica y naturaleza del Club de París, existieron acciones llevadas a cabo por el organismo que se alinean con algunas de las pautas vertidas en el Principio 15 de la UNCTAD:

- *El deudor soberano debería proveer la información necesaria que demostraría que el soberano no es capaz de pagar normalmente su deuda:* el comunicado de prensa del Club de París dice que *"durante la reunión, la delegación de la República Argentina describió la situación económica y financiera de su país y presentó las medidas puestas en marcha por el Gobierno Argentino destinadas a promover un crecimiento inclusivo y fortalecer su capacidad de resistencia a las crisis externas"*.¹⁵⁷
- *El deudor debería procurar y proponer un acuerdo con una mayoría calificada de los acreedores para modificar los términos contractuales originales:* para llevar a cabo las negociaciones, los acreedores del Club de París cuentan con una serie de reglas y principios entre los cuales se encuentra la "solidaridad"¹⁵⁸ y el "consenso"¹⁵⁹. Dado el mecanismo del Club de París, la reestructuración fue un acuerdo unánime entre las partes.

¹⁵⁷ Es importante destacar que a diferencia de los otros acuerdos concretados en esta instancia no intervino el FMI con un programa de ajuste que avalara la condición argentina y los términos de reestructuración no son los Términos Clásicos anteriormente utilizados sino unos Términos Ad Hoc que contemplan condiciones particulares.

¹⁵⁸ Los acreedores acuerdan actuar como grupo con un cierto deudor, y tendrán en cuenta los efectos que su propio reclamo pueda tener en el reclamo de los demás.

¹⁵⁹ Las decisiones no pueden tomarse sin el consenso de los países acreedores participantes

- *El prestatario debería evitar un comportamiento oportunista y la discriminación arbitraria entre los acreedores:* en línea con lo anterior, aplica la regla de “comparabilidad de tratamiento”¹⁶⁰.

a) Consideraciones en relación al artículo 65 de la Ley de Administración Financiera

De acuerdo a sanas prácticas (Principio 10 UNCTAD, DEMPA DPI 1¹⁶¹), el marco normativo debe ser lo suficientemente claro para no dejar lugar a la interpretación o de lo contrario, debe preverse un mecanismo para aclarar el significado de la normativa (consulta PTN, Servicio Jurídico del ente)

El art. 65 de la LAF autoriza al PEN a consolidar, convertir o renegociar la deuda pública en la medida que implique un mejoramiento de las operaciones originales de los montos, plazos y/o intereses¹⁶². Dicho artículo no se encuentra reglamentado sobre qué montos, plazos o intereses deben considerarse en relación a las condiciones originales. Se preguntó a la ONCP si consultó a la PTN y/o a la SLyA del ex MHyFP u otro organismo competente sobre la interpretación del art. 65 de la LAF, específicamente qué interpreta por “mejoramiento de los montos, plazos y /o intereses” a lo que aquélla respondió que “*no ha consultado a la Procuración del Tesoro de la Nación y/o a la Secretaría Legal y Administrativa del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas u otro organismo*

¹⁶⁰ Dicho principio indica que un país deudor que firme acuerdos con sus acreedores del Club de París, no debe aceptar de otros acreedores comerciales y bilaterales por fuera del grupo un tratamiento menos favorable para su país respecto a lo acordado con los acreedores del Club. Este principio se relaciona con el concepto de la *carga compartida (burden sharing)* mediante el cual los países miembros del Club buscan una participación y esfuerzo equitativos de todos los acreedores en el alivio de la deuda externa de una nación.

¹⁶¹ Este criterio evalúa “*la existencia, el alcance y el contenido del marco legal respecto de las facultades para contraer préstamos y encarar otras actividades de GD y emitir garantías de préstamos. (...) Con esta dimensión se busca garantizar que el marco legal establezca claramente la facultad para solicitar financiamiento (tanto en los mercados internos como externos), realizar transacciones vinculadas con el endeudamiento (como canjes de deuda, swaps de tasas de interés y de monedas, cuando corresponda) y emitir garantías de préstamos.*”

¹⁶² El art. agrega que para el caso que se trate de operaciones con CER, la nueva deuda no puede ajustar por dicho coeficiente y debe mejorar indistintamente el monto o plazo de la operación.

competente sobre la interpretación del artículo 65 de la ley 24.156 en lo que se refiere al 'mejoramiento de los montos, plazos y /o intereses' »¹⁶³

La “Declaración Conjunta” suscripta entre la República Argentina y sus acreedores¹⁶⁴ implicó la utilización de “Términos ad hoc”, que serán desarrollados en el Apartado b).

Para arribar a los términos acordados, la ONCP respaldó su análisis técnico en el mejoramiento de los plazos e intereses, ya que no se establecieron quitas sobre el monto total adeudado. El monto se compone por deuda de las Rondas IV y V del Club de París, Deuda Bilateral, Deuda con bancos y otros, más el ajuste por intereses compensatorios y por mora y comisiones específicas de cada contrato, y Deuda de la Provincia de Buenos Aires¹⁶⁵, pasando así de un monto inicial de USD 6.300 millones a un monto final de USD 9.600 millones. Según la Cuenta de Inversión 2014, la ONCP informó que el ex MEyFP renegeó la reestructuración de deudas de préstamos contraídos con acreedores nucleados en el Club de París, correspondientes a las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Santa Fe, Chaco y Corrientes¹⁶⁶.

Cabe destacar que las obligaciones pendientes de pago que no estuvieran atrasadas al 30 de abril de 2014 inclusive no se vieron afectadas por los términos del Acuerdo y se deben cumplir conforme a las disposiciones de los contratos originales¹⁶⁷.

¹⁶³ Nota NO-2018-22053665-APN-ONCP#MF, en respuesta a Nota AGN N° 248/18 A-05 (prorrogada mediante Nota AGN N° 305/18 A-05).

¹⁶⁴ La Declaración Conjunta implica un compromiso que luego debe ser cristalizado mediante acuerdos bilaterales entre Argentina y cada acreedor. En esta oportunidad se firmaron acuerdos con representantes de los siguientes países: Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Israel, Italia, Japón, Países Bajos, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos de América.

¹⁶⁵ CUDAP: Proy-S01:0006905/2014, F. 19. Memorando DADP N° 49/14.

¹⁶⁶ Durante el período 2010-2015, las diversas leyes de presupuesto autorizaron al PEN, a través del ex MEyFP, a negociar la reestructuración de las deudas con acreedores oficiales del exterior que las provincias le encomienden. En tales casos el Estado Nacional podría convertirse en el deudor o garante frente a los citados acreedores en la medida que la Jurisdicción provincial asuma también la deuda resultante en los términos en que el ex MEyFP determine. Se establecía como condición que las jurisdicciones provinciales afiancen su compromiso con los recursos tributarios coparticipables a los efectos de cancelar las obligaciones asumidas.

¹⁶⁷ Declaración Conjunta del 29 de mayo de 2014. Punto I-A/ Introducción, punto 4.

(1) Consideraciones sobre los plazos

La ONCP sostuvo que se ampliaron los plazos debido a que la deuda se encontraba vencida e impaga al 30/04/2014. A partir de la suscripción del nuevo acuerdo, esta porción de deuda en default se renegoció a 5 años (hasta el 30/05/2019) con un período de excedencia de 2 más (hasta el 30/05/2021). Por su parte, la porción de la deuda que no fue reestructurada tiene plazo hasta 2026, por un monto de USD 147.924.260,00 más intereses por USD 10.631.044,70¹⁶⁸.

(2) Consideraciones sobre la tasa de interés

Como fuera mencionado, no existe reglamentación ni interpretación de órgano competente sobre qué tasa debe tenerse en cuenta al momento de analizar si existió una mejoría respecto de las condiciones originales. Por ejemplo, podría tomarse la tasa de interés contractual, o la tasa de interés contractual más la tasa de interés por compensatorios y/o punitivos.

Por su parte, la ONCP tomó la tasa de interés implícita promedio ponderada de la deuda en default a valor del 6,8% anual, compuesta por la tasa compensatoria promedio ponderada¹⁶⁹ y la tasa punitiva promedio ponderada. Ante consulta sobre la metodología de cálculo, respondió que *“el análisis y metodología de cálculo fueron coordinados por las autoridades de la Secretaría de Finanzas y de la Oficina Nacional de Crédito Público, de acuerdo a lo expresado en el memorando ONCP N° 261/2014. Cabe destacar que no es competencia de esta DADP llevar a cabo un análisis y desarrollar una metodología de cálculo para determinar si las condiciones financieras de una reestructuración de deuda mejoran las condiciones de las reestructuraciones anteriores.”*¹⁷⁰

¹⁶⁸ CUDAP: Proy-S01:0006905/2014, F. 360. TC al 01/05/2014. Memorando DADP N° 49/14.

¹⁶⁹ En el Memorando ONCP 261/14 no se define la composición de este concepto, es decir, si se trata del interés estipulado más un interés compensatorio, o si es únicamente interés compensatorio. Se solicitó por correo electrónico un archivo en formato Excel de los cálculos realizados en el mencionado Memorando. Desde la Dirección se respondió que *“las personas que estuvieron trabajando con estos cálculos ya no se desempeñan más en nuestra oficina, y dicho trabajo se realizó con la más estricta reserva.”* (Respuesta recibida mediante correo electrónico del día 09/08/17 a las 11:20 hs)

¹⁷⁰ Nota N° NO-2017-14241813-APN-DADP#MF, en respuesta a Nota AGN N° 604/17-A05.

La falta de claridad del art. 65 de la LAF deja abierta a interpretación por parte del gestor qué se considera un *mejoramiento* de las variables a tener en cuenta para las reestructuraciones de deuda pública. Sería deseable propiciar la reglamentación de este artículo y hasta tanto ello suceda, solicitar opinión a los servicios jurídicos acerca del alcance de esta norma.

b) Análisis de la eficiencia (costo) de los términos de la reestructuración con el Club de París

Desde la primera reunión del Club de París en el año 1956 hasta la actualidad, Argentina solicitó reestructurar su deuda nueve veces. A diferencia del resto de las reestructuraciones negociadas bajo los Términos Clásicos, la reestructuración de la deuda con el Club de París en 2014 se realizó bajo Términos Ad Hoc, es decir, términos específicos de acuerdo a las necesidades del deudor que no se encuadran dentro de ninguno de los términos estándar definidos por el Club¹⁷¹.

Para acceder a los Términos Clásicos, el país solicitante debe contar con “*un programa apropiado del FMI que muestre que su necesidad de alivio de la deuda con el Club de París pueda beneficiarse con los términos clásicos*”¹⁷². En el 2014, al momento de la reestructuración, Argentina no se encontraba suscripta a un programa del FMI.

Los Términos Clásicos constituyen el tratamiento estándar que se aplica a países de ingreso medio y, por lo general, consiste en el otorgamiento de un plazo de diez años con tres años de gracia¹⁷³. El interés aplicable (que puede ser fijo o variable y no incluye el riesgo país)

¹⁷¹ Los términos estándar que ofrece el Club de París, en grado ascendente de concesionalidad son: Términos Clásicos, Términos de Houston, Términos de Nápoles, y Términos de Colonia.

¹⁷² Traducción propia de “*Any country which has an appropriate program with the IMF that shows the need for Paris Club debt relief may benefit from classic terms*” en la página web <http://www.clubdeparis.org/en/communications/page/classic-terms>

¹⁷³ Traducción propia de “*Standard rescheduling terms are 10-years maturity, including 3 years grace.*” del documento “*Involving the private sector in the resolution of financial crisis – The treatment of the claims of private sector and the Paris Club creditors - Preliminary considerations*” Fondo Monetario Internacional, Junio de 2001. Página 6 Box1. Durante el periodo de gracia se paga interés pero no capital.

se define en el acuerdo bilateral correspondiente y suele basarse en la tasa de interés corriente de la moneda de que se trate más un honorario de gestión (*management fee*)¹⁷⁴.

En cambio, en la Declaración Conjunta los Términos Ad Hoc contemplan una forma de amortización particular:

- 11,8670% del capital antes del 30 de mayo de 2015 (de dicho porcentaje se debe cancelar previamente el 6,7074% antes del 30 de julio de 2014),
- 16,5106% del capital antes del 30 de mayo de 2016;
- 11,3510% del capital antes del 30 de mayo de 2017;
- 18,5744% del capital antes del 30 de mayo de 2018 y
- 19,0904% del capital antes del 30 de mayo de 2019.

A partir de 2015 se establece un pago objetivo anual de 23,21804% del monto total hasta 2019 o hasta agotar el total del capital adeudado. Este pago objetivo puede ser amortizado en la proporción que considere el deudor.

En relación a los intereses existe una tasa básica que asciende al 3% del valor residual sumado a un interés del 4,5% correspondiente a la diferencia entre el monto pagado y el pago objetivo establecido.

Por último, si al 30 de mayo de 2019 no se llegase a finalizar el pago, la Argentina cuenta con una extensión del plazo de dos años con intereses del 9%¹⁷⁵ de la deuda vigente a ese momento.

Como puede observarse, la forma de pago del capital puede ser elegida por la República Argentina siempre que cumpla con los capitales mínimos establecidos. De esta forma, existen múltiples escenarios y costos asociados a cada uno de ellos.

A continuación se muestran cuatro diferentes escenarios de los posibles pagos de las obligaciones contraídas en la ronda VI con el Club de Paris¹⁷⁶.

¹⁷⁴ <http://www.clubdeparis.org/en/communications/page/classic-terms>

¹⁷⁵ Pagaderos al 30 de mayo de 2020 y al 30 de mayo de 2021.

¹⁷⁶ Los mismos replican los escenarios planteados en Memorando ONCP N° 261/2014 Folio 2 y 3.

Cuadro 6

Escenarios posibles analizados de pago de capital Acuerdo Club de París 2014 Ronda VI.

Escenario	Método de pago de capital objetivo	TIR
Ad Hoc 1	Desde 2014 a 2019 se paga el mínimo de capital y el restante se cancela en montos iguales en 2020 y 2021.	4,45%
Ad Hoc 2	A partir de 2014 se paga la meta esperada durante 3 años y en 2019 se cancela el monto restante.	3,00%
Ad Hoc 3	Desde 2014 a 2019 se paga el mínimo de capital, con un aumento de USD 350 millones a partir de mayo de 2015, y el restante se cancela en montos iguales en 2020 y 2021.	3,84%
Ad Hoc 4	Desde 2014 a 2019 se paga el mínimo de capital, con un aumento de USD 500 millones a partir de mayo de 2016, y el restante se cancela en montos iguales en 2020 y 2021.	3,84%

Fuente: Memorando ONCP N° 261/2014 Folio 2 y 3.

Se solicitó a la SSRFI¹⁷⁷ y a la ONCP¹⁷⁸ la remisión de documentación que detalle el fundamento o la razón de la elección de los términos del acuerdo Ad Hoc por sobre los Términos Clásicos.

En relación a lo solicitado, la SSRFI no respondió al pedido de información respecto a este punto en particular¹⁷⁹. Por su parte, la ONCP se remitió al Memorando ONCP N° 261/2014 aclarando que allí se esgrimen los argumentos requeridos. Sin embargo, de dicho Memorando no se desprende el fundamento de la elección de los términos acordados, ni una comparación de los mismos frente a diversas alternativas u otros términos aplicables del Club de París y sus efectos en el costo de la reestructuración, sino que se estudian diferentes escenarios sobre el cronograma de pagos ya acordado en la Declaración Conjunta suscripta entre el MEyFP de la República Argentina y los representantes de los acreedores del Club de París. En dicho documento, la ONCP evalúa el costo según la tasa de interés que deba pagarse de acuerdo a diferentes escenarios de pago en función del plazo y/o monto a desembolsar.

No obstante la falta de remisión de documentación que dé cuenta de la elección de los Términos Ad Hoc, este equipo de auditoría realizó un ejercicio de comparación suponiendo que el monto renegociado en la reestructuración con el Club de París ronda VI (USD

¹⁷⁷ Nota AGN N° 660/17-A-05, punto 6.

¹⁷⁸ Nota AGN N° 108/17-A-05, punto 1.a.

¹⁷⁹ En oportunidad de su descargo, la SSRFI señaló que no resulta de su competencia. Cabe destacar que no existe normativa que regule el proceso de reestructuración de deuda ni las áreas intervinientes.

9.690,66 millones) se renegociaba bajo Términos Clásicos en lugar de los Ad Hoc. La comparación se evalúa en relación al costo: el acuerdo es más eficiente bajo los términos que tengan el menor costo de endeudamiento para el Estado.

*Cuadro 7
Comparación de condiciones Términos Clásicos y Términos Ad Hoc*

	Términos Clásicos	Términos Ad Hoc
Tasa	Tasa relevante de mercado	Interés básico 3% Interés compensatorio 4,5% (sobre la diferencia entre pago meta y lo efectivamente pagado). Interés final 9% (si no llega a cumplir con el pago en 5 años)
Plazo	10 años	5 años extensibles a 7 años.
Pago de capital	Porcentaje reembolsado por año se pauta en la negociación.	En cada cuota se puede optar por reembolsar un valor comprendido entre el pago mínimo y el pago objetivo. Dichos pagos se pautaron en la negociación.
Periodo de gracia	3 años	Sin periodo de gracia
Monto para la sensibilización	USD 9.690,66 millones	USD 9.690,66 millones
Condiciones particulares	El país debe estar suscripto a un programa del FMI.	Ninguna condición particular.

Fuente: Elaboración propia en base a acuerdos bilaterales.

El ANEXO 4 presenta detalladamente la metodología y los supuestos utilizados para la evaluación del costo. Según dicha metodología, no hubiera sido posible conseguir un acuerdo bajo Términos Clásicos a una tasa de interés tal que resulten menos costosos que los Términos Ad Hoc¹⁸⁰. No obstante, en relación al monto reestructurado debe tenerse presente que “no se establecieron quitas en el monto adeudado”¹⁸¹, los cuales incluyen capital, intereses compensatorios y por mora y comisiones específicas de cada contrato.

Se destaca que el organismo auditado se encontraba en un escenario de incertidumbre respecto a las tasas futuras, lo que pudo haber dificultado la posibilidad de realizar este análisis¹⁸².

¹⁸⁰ No obstante, se advierte que el cálculo requiere conocer la tasa de mercado relevante, la cual se desconoce porque el endeudamiento bilateral no se negocia en el mercado, sino que son negociaciones Estado-Estado. Por tal motivo, la metodología comparó la tasa indiferente con la tasa posible en el mercado financiero.

¹⁸¹ CUDAP: Proy-S01:0006905/2014, F. 3. Memorando DADP N° 49/14.

¹⁸² Algunas consideraciones son:

- La forma de la curva de ETTI a Mayo de 2014 no se corresponde con una curva típica.
- Solo existían 4 instrumentos relevantes para realizar el análisis.

c) Planificación acerca del pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París

Se considera una buena práctica en términos de gestión de deuda la existencia de un plan de pago procurando el menor costo posible acorde a la disponibilidad de fondos y la oportunidad. Atento a que existen distintos escenarios de pago posible en base a la proporción de capital objetivo que se desee pagar en cada momento, se consideró pertinente determinar si el organismo auditado cuenta con una planificación acerca de la forma en la que se van a realizar dichos pagos.

Un indicio de la existencia de un plan de pago lo constituiría la nota suscripta por el entonces MEyFP al Presidente del Club de París con fecha 29 de Mayo de 2014 donde se enumeraron consideraciones para realizar pagos por encima del capital mínimo¹⁸³.

Asimismo, se consultó al organismo auditado respecto a la planificación de pagos de las cuotas del acuerdo con el Club de París. En Nota¹⁸⁴ informan que *“los pagos a realizar de aquí en más, dependen de la decisión que tomen las autoridades luego del análisis de las distintas alternativas que se barajen. El 31/3/2018 es la fecha límite para notificar al Secretario del Club de París respecto de los pasos a seguir en el próximo vencimiento del 31/5/2018”*.

-
- Suaviamiento de la curva: Se realizaron las estimaciones usando la curva con *interpolación lineal punto a punto* y con *interpolación polinómica*. Esta última forma de interpolar genera un polinomio que pasa por todos los puntos conocidos. Si bien, a los efectos de este análisis se utilizó la metodología de interpolación polinómica, el análisis final no cambia respecto a la interpolación lineal por puntos.
 - Costos asociados a Términos Clásicos: Suscribir a un programa del FMI tiene beneficios y costos asociados que no se tuvieron en cuenta para este análisis.

¹⁸³ *“A la fecha de cada pago, la República Argentina considerará efectuar pagos anuales adicionales sobre los montos mínimos definidos en la Declaración Conjunta sujeto a:*

a. Ingresos de fondos netos de Inversiones Extranjeras Directas de los acreedores del Club de París que supere el escenario base definido por la República Argentina.

b. Nuevas fuentes de financiamiento derivadas de la regularización de la deuda con los acreedores del Club de París; esto involucra toda clase de nuevos financiamientos, con desembolso real de dinero en efectivo en Argentina, de las ECAs, los bancos de desarrollo y/u otras instituciones de crédito de un país miembro del Club de París. Todas las estimaciones serán efectuadas por la República Argentina” Expediente PROY S01 0006905-2014 Cuerpo II Folio 372.

¹⁸⁴ Número de nota del Ministerio de Finanzas NO-2018-10548334-APN-ONCP#MF en respuesta a Nota AGN N°108/18 ext. 2-18

En esta línea, se analizó el cumplimiento del plan de pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París.

A fin de auditar el cumplimiento del pago de capital mínimo se relevaron:

- Las Tablas de Amortización del SIGADE las cuales dan cuenta de los pagos por cada instrumento incluido en la renegociación¹⁸⁵.
- Los Estados de Cuenta del SIGADE los cuales contienen información respecto de los pagos por cada instrumento incluido en la renegociación.
- Los pagos informados por el organismo auditado, explicitados en la Nota AGN N° 108/18 ext. 2 (Nota Ministerio de Finanzas NO-2018-07814081-APN-MF).
- El tipo de cambio de la moneda de los pagos con el dólar disponible a la fecha más cercana a los pagos, de acuerdo al siguiente cuadro:

Cuadro 8

Tipos de cambio respecto al dólar.

Moneda	Tipo de cambio al 25/04/2014	Tipo de cambio al 28/07/2014	Tipo de cambio al 29/05/2015	Tipo de cambio al 26/05/2016
CAD	1,1041	1,08	1,2466	1,298
CHF	0,8809	0,9037	0,9404	0,9898
DKK	5,3937	5,5475	6,7851	6,6499
EUR	1,3838	1,344	1,0994	1,1184
GBP	1,6810	1,6991	1,5286	1,4673
JPY	102,1200	101,82	123,98	109,74
SEK	6,5870	6,8301	8,5245	8,2847
USD	1	1	1	1

Fuente: <https://www.federalreserve.gov/releases/h10/default.htm>

Del procedimiento de contraste, se verificó que en el año 2014 se pagó un 6,7074% del capital, en 2015 un 5,1596% y en 2016 se pagó un 16,51% cumpliendo con los pagos mínimos acordados. El cuadro a continuación expone los pagos mínimos ejecutados durante el período. .

Cuadro 9

Pagos realizados, en moneda de tramo, por año y como representación del total adeudado.

¹⁸⁵ Instrumentos listados en la nota del Ministerio de Finanzas N° NO-2017-14241813-APN-DADP#MF (Respuesta a Nota AGN N°604/17).

	Pago de capital por moneda						
	Monto en moneda de origen	Pagos de capital realizados en 2014	Porcentaje del total por moneda	Pagos de capital realizados en 2015	Porcentaje del total por moneda	Pagos de capital realizados en 2016	Porcentaje del total por moneda
CAD	\$ 96.741.804,85	\$ 6.488.859,82	6,7074%	\$ 4.991.490,16	5,1596%	\$ 15.972.652,43	16,5106%
CHF	\$ 454.282.909,81	\$ 30.470.571,90	6,7074%	\$ 23.439.181,01	5,1596%	\$ 75.004.834,11	16,5106%
DKK	\$ 22.302.709,93	\$ 1.495.931,97	6,7074%	\$ 1.150.730,62	5,1596%	\$ 3.682.311,23	16,5106%
EUR	\$ 3.467.701.029,13	\$ 232.592.578,84	6,7074%	\$ 178.919.502,30	5,1596%	\$ 572.538.246,12	16,5106%
GBP	\$ 17.773.984,67	\$ 1.192.172,25	6,7074%	\$ 917.066,51	5,1596%	\$ 2.934.591,51	16,5106%
JPY	\$ 220.784.782.557,00	\$ 14.808.918.505,00	6,7074%	\$ 11.391.611.639,00	5,1596%	\$ 36.452.892.307,00	16,5106%
SEK	\$ 43.624.309,98	\$ 2.926.056,97	6,7074%	\$ 2.250.839,90	5,1596%	\$ 7.202.635,32	16,5106%
USD	\$ 2.091.609.706,62	\$ 140.292.629,09	6,7074%	\$ 107.943.153,83	5,1608%	\$ 345.371.342,19	16,5122%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Nota AGN N° 108/18 ext. 2 (Nota Ministerio de Finanzas NO-2018-07814081-APN-MF).

Si bien se cumplen con los pagos de capital, de la comparación de los pagos registrados en las Tablas de Amortización con los registrados en los Estados de Cuenta y los notificados en la Nota AGN n° 108/18 ext. 2 se observan diferencias en la registración. Específicamente, los valores de las Tablas de Amortización y la Nota AGN N°108/18 ext. 2 son iguales pero difieren de los valores registrados en los Estados de Cuenta. La diferencia se encuentra en el pago de intereses y capital de forma desagregada, no obstante, el total coincide en los tres registros hasta el valor del centavo¹⁸⁶.

El siguiente cuadro muestra la diferencia en la registración anteriormente descripta.

Cuadro 10

Pagos en dólares estadounidenses según las Tablas de Amortización, la Nota y los Estados de Cuenta.

	2014	2015	2016
Pago de intereses Tabla de Amort. Y Nota	\$ -	\$ 234.534.328,42	\$ 246.760.027,86
Pago de capital Tabla de Amort. Y Nota	\$ 499.920.214,10	\$ 392.531.026,33	\$ 1.280.979.077,31
Pago total Tabla de Amort. Y Nota	\$ 499.920.214,10	\$ 627.065.354,75	\$ 1.527.739.105,18
Pago de intereses Estados de Cuenta	\$ -	\$ 261.487.519,81	\$ 208.131.231,33
Pago de capital Estados de Cuenta	\$ 499.920.213,75	\$ 365.577.834,95	\$ 1.319.607.873,87
Pago total Estados de Cuenta	\$ 499.920.213,75	\$ 627.065.354,77	\$ 1.527.739.105,20

Fuente: Elaboración propia en base al SIGADE y Nota AGN N° 108/18 ext. 2 (Nota Ministerio de Finanzas NO-2018-07814081-APN-MF).

A pesar de lo señalado en relación con la registración en SIGADE, se cumplió con el pago del capital mínimo del acuerdo.

¹⁸⁶ Excepto en 2014 cuando la diferencia es de USD 1.

5) Hallazgos y recomendaciones resultantes.

Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable y sigue las mejores prácticas.

Sub Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable.

1.1.1: ¿El organismo auditado cumple con el art. 61 de la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156)?

Criterio: Ley 24.156 y Decreto 1344/07, arts. 61.

Hallazgo: El BCRA tomó intervención en las actuaciones de acuerdo a lo establecido en el art. 61 LAF. La normativa no indica cuáles son los contenidos mínimos que tal opinión requiere.

Recomendación: Se recomienda generar un documento que detalle el contenido que requiere el análisis del BCRA sobre el impacto de los servicios de deuda en el balance de pagos del Estado Nacional en el marco del art. 61 de la LAF, y la metodología necesaria para realizarlo.

Efecto: Eficiencia. El gestor podría no contar con información completa sobre el impacto de la deuda externa en la balanza de pagos, por no requerir opinión al área que el BCRA indicó.

Sub Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral siguió la herramienta DEMPA.

1.2.1 ¿Se diseñó una estrategia de endeudamiento bilateral?

Criterio: Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA). DPI 3, Dimensión 1, Calificación “C”.

Hallazgo: La SSRFI no proveyó evidencia sobre una estrategia o plan de endeudamiento bilateral. La ONCP indica que la estrategia de las operaciones que se realizan en la SSRFI están enmarcadas en el plan financiero plurianual el cual no discrimina el tipo de financiamiento externo a obtener (bilateral o multilateral)¹⁸⁷.

Recomendación: Elaborar una estrategia de endeudamiento enmarcado en buenas prácticas que contemple el endeudamiento bilateral.

Efecto: Economía: La falta de una estrategia de endeudamiento aleja al auditado de una sana práctica. Eficiencia: Se considera que la gestión de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo.

1.2.2 ¿Se elabora un plan de endeudamiento anual que contemple los préstamos bilaterales?

Criterio: Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública. INTOSAI 2012 (pág. 82). Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA). DPI 9, Dimensión 1, Calificación “C”.

Hallazgo: No existe una estrategia en los términos de las buenas prácticas, por lo tanto no existe un plan anual para implementarla.

Recomendación: Elaborar un plan de endeudamiento coherente con la estrategia de endeudamiento de mediano plazo enmarcado en buenas prácticas que contemple el endeudamiento bilateral.

Efecto: Economía: La falta de plan de endeudamiento aleja al auditado de una sana práctica de administración. Eficiencia: Dado que se considera que la gestión de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo y un plan anual que sea coherente con dicha estrategia, el organismo auditado fue ineficiente en términos de sanas prácticas.

¹⁸⁷ Se refuerza la recomendación efectuada con las afirmaciones vertidas en la Actuación 493/16: El MF asimila el Presupuesto Plurianual del Mensaje de Elevación del Presupuesto -al que llama plan de acción plurianual- como el documento base para la gestión de la deuda, lo cual no coincide con el diseño de una estrategia de gestión de deuda tal como lo indican las sanas prácticas .

1.2.3 ¿El organismo auditado ha realizado acciones para seguir la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 respecto a avales no registrados o ha propuesto una alternativa?

Criterio: Res. CAG 12/17, Cuenta de Inversión 2015, pág. 88.

Hallazgo: El organismo no siguió la recomendación de AGN.

Recomendación: Se mantiene la recomendación de la Cuenta de Inversión: “Articular y reglamentar un mecanismo para conocer el estado actual de los avales emitidos con anterioridad al 2017, elevando la propuesta ante las autoridades superiores para su consideración.

Articular y reglamentar un mecanismo de comunicación entre la DADP y los entes avalados para que estos últimos se vean obligados a informar el uso y/o afectación de los avales emitidos como mínimo al 31/12 de cada ejercicio.”

Efecto: Eficiencia: como no se registran algunos avales existe una incertidumbre respecto de la valuación final del endeudamiento bilateral. Ante la falta de información, no se conoce la contingencia explícita en relación al endeudamiento bilateral.

1.3.1 ¿Se establecieron sistemas de supervisión para el control de la ejecución de préstamos bilaterales?

Criterio: Principio 13, UNCTAD.

Hallazgo: La UAI no realizó informes relacionados con la negociación, contratación, autorización administración, control y registro de préstamos bilaterales elaborados en el ámbito del ex MHyFP.

Recomendación: Realizar informes de control interno específicos sobre endeudamiento bilateral.

Efecto: Economía, eficiencia y efectividad. Se considera que la gestión sería más económica, eficiente y efectiva al tener un control interno que capte los riesgos (tanto internos como externos) y permita mitigarlos en la medida de lo posible.

1.3.2 ¿La información sobre el endeudamiento bilateral se encuentra publicada y es de fácil acceso a la población?

Criterio: Principio 10 y 11, UNCTAD.

Hallazgo:

La información sobre el endeudamiento bilateral se encuentra parcialmente publicada. Si bien se destaca como sana práctica de administración por parte del auditado las mejoras realizadas en relación con la transparencia acerca de la información de jurisdicciones con proyectos y aquellos que se encuentran firmados o en preparación, existen oportunidades de mejora en relación con la publicidad del marco normativo, información relacionada a la reestructuración con el Club de París y homogeneidad en cuanto a la carga de información en el SIGADE.

Recomendación:

- Publicar a través de medios oficiales y de manera ordenada el proceso de reestructuración de deuda y los acuerdos, o al menos los términos y condiciones relevantes de los mismos.
- Aprobar y publicar por medios oficiales las normas que establezcan parámetros claros y específicos para el endeudamiento bilateral y un circuito para la aprobación y suscripción de este tipo de endeudamiento.
- Incorporar al documento denominado “*Estructura financiera de títulos públicos*” en formato Excel publicado por la Subsecretaría de Financiamiento la totalidad de los instrumentos de la deuda o elaborar un documento similar con el resto de instrumentos que contenga publicadas las condiciones y su marco jurídico de la deuda bilateral (por ejemplo, condiciones de los préstamos bilaterales).

Efecto: Economía: aunque se han implementado mejoras relacionadas a la transparencia, existen oportunidades para optimizar la publicidad de la información.

1.3.3 ¿Se llevó a cabo una investigación ex ante sobre las implicaciones de solicitar los préstamos?

Criterio: Principio 12, UNCTAD.

Hallazgo: La ONCP realiza los Dictámenes Técnicos correspondientes. Si bien no hay normativa o documentación que indique lo que debe contener dichos dictámenes, los mismos se asemejan a una investigación ex ante de las implicancias financieras en los términos del Principio 12 de UNCTAD. No obstante, el análisis se realiza caso por caso dando lugar a que la metodología utilizada no sea homogénea.

Recomendación: Se recomienda generar un documento único separado para documentar la metodología y aprobarlo mediante la normativa correspondiente¹⁸⁸.

Efecto: Economía. La metodología implícita se asemejan a una investigación ex ante de las implicancias financieras en los términos del Principio 12 de UNCTAD. No obstante, el análisis no es homogéneo.

Buena práctica: Al momento de evaluar las implicancias financieras, el auditado analiza los escenarios más estrictos.

1.3.4. Respecto a los préstamos bilaterales suscriptos a partir del año 2012 ¿El organismo auditado evaluó si los préstamos conllevan una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés?

Criterio: Principio 14, UNCTAD.

Hallazgo: La SSRFI informó que los estudios o evaluaciones que determinen la utilidad social prospectiva o beneficio social respecto del costo financiero del endeudamiento bilateral "(...) es información que se releva de forma previa a la firma del convenio del préstamo"

Ante consulta, la JGM informa que "en la DNIP no se cuenta con estudios o evaluaciones que determinen la utilidad social prospectiva o beneficio social de los proyectos de inversión respecto del costo financiero del endeudamiento bilateral"

¹⁸⁸ Como hecho posterior al cierre, la ONCP informó que a partir de 2017 se utiliza la metodología que surge de la evaluación del préstamo "Programa de implementación de un sistema de detección automática de trenes ATS".

Asimismo, la JGM no aplica la normativa (Res. SPEyPD 125/2012, Anexo, punto 16) que exige la realización de una evaluación que se asemeja a lo establecido por el Principio 14 de UNCTAD en relación a la utilidad social prospectiva (sin exigir una comparación con la tasa de interés probable).

Recomendación: Se recomienda reordenar el proceso y homogeneizar la normativa teniendo en cuenta la aplicación de la Resolución SPEyPD 125/12 (especialmente el punto 16 del Anexo). A su vez, incluir en la normativa específica un requisito que permita evaluar que la utilidad social prospectiva sea al menos equivalente a la tasa de interés probable, teniendo en cuenta los costos y beneficios conforme a las sanas prácticas.

Efecto: Economía: La falta de un análisis de utilidad social prospectiva respecto al costo del endeudamiento aleja al auditado de una sana práctica de administración. Eficiencia: Realizar un análisis que compare el beneficio del proyecto respecto al costo del endeudamiento permitiría tener en cuenta la mejor alternativa de financiamiento para cada caso.

Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión del endeudamiento bilateral se nutre de información confiable.

2.1 Respecto a las observaciones de la SIGEN en relación al SIGADE ¿El organismo tuvo en cuenta las observaciones e implementó procedimientos acorde a sus recomendaciones?

Criterio: Ley 24.156, art. 101 y art. 104, inc. "h".

Hallazgo: La observación de la SIGEN respecto al SIGADE no ha sido resuelta. La DADP informó que "(...) aún se continúa con la evaluación del módulo de Auditoría y el módulo de Seguridad de la versión 6 del SIGADE dado que los resultados no son los esperados. Al respecto en el mes de Noviembre de 2017, funcionarios de la Dirección de Administración de la Deuda Pública mantuvieron reuniones con miembros del programa UNCTAD DMFAS de las Naciones Unidas, a los cuales se les reiteró la necesidad de contar con el módulo de Auditoría en correcto funcionamiento. En esa oportunidad, los representantes del citado programa se comprometieron a solucionar los inconvenientes que persisten"

Recomendación: Culminar el proceso de evaluación de los módulos de auditoría y seguridad de la versión 6 del SIGADE y dar cumplimiento definitivo a la observación de la SIGEN.

Efecto: Eficiencia: La falta de confiabilidad respecto a la información registrada en el SIGADE puede afectar la utilización de la misma a los efectos de generar análisis para la mejora de la gestión de la deuda.

Objetivo 3: Examinar si el proceso de reestructuración de deuda bilateral es económico.

3.1 ¿La renegociación de la deuda con el Club de París en 2014 se realizó conforme al art. 65 de la Ley de Administración Financiera?

Criterio: Ley 24.156, art. 65. Principio 10, UNCTAD. Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA), DPI 1.

Hallazgo:

El PEN no reglamentó el art. 65 de la LAF.

La ONCP informó que “*esta Oficina Nacional no ha consultado a la Procuración del Tesoro de la Nación y/o a la Secretaría Legal y Administrativa del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas u otro organismo competente sobre la interpretación del artículo 65 de la ley 24.156 en lo que se refiere al -mejoramiento de los montos, plazos y/o intereses.-*”. En relación a la declaración conjunta suscripta en Mayo de 2014 con acreedores del Club de París, la ONCP indicó que existió una mejora en los plazos, ya que los mismos se ampliaron debido a que la deuda se encontraba vencida e impaga al 30/04/2014; y un mejoramiento en las tasas de interés, tomando como referencia la tasa implícita promedio ponderada en default al 30/04/2014.

Recomendación: Reglamentar el art. 65 de la LAF. Como paso interino, solicitar dictamen a la PTN o área legal competente respecto al artículo en cuestión.

Efecto: Análisis de cumplimiento: según qué tasa se interprete deba aplicarse, la operación puede o no mejorar las condiciones originales. La falta de reglamentación permite al

auditado interpretar qué se entiende por " *mejoramiento de los montos, plazos y /o intereses.*"

3.2 ¿El gobierno preparó un plan/procedimiento de contingencia con la estrategia a seguir en caso de que una reestructuración de endeudamiento bilateral se torne inevitable?

Criterio: Principio 15, UNCTAD.

Hallazgo: Durante el periodo auditado no se contaba con un plan o procedimiento para el caso en el que se torne inevitable una reestructuración de deuda. El organismo auditado informa que "En el periodo mencionado ya se habían realizado operaciones de reestructuración de la deuda pública en default y, por lo tanto, no se contaba con un plan o procedimiento para el caso en el que se torne inevitable una reestructuración de deuda"

Recomendación: Delinear y documentar pasos mínimos para abordar una futura reestructuración en base a lo realizado en experiencias anteriores.

Efecto: Eficiencia. Una reestructuración sería más eficiente si se contara con lineamientos que indiquen como proceder para abordar un evento de reestructuración.

3.3 ¿Los términos utilizados de la reestructuración del 2014 con el Club de Paris fueron ventajosos (en términos de eficiencia) respecto a otros términos aplicables (términos clásicos)*? * Términos aplicados en reestructuraciones anteriores.

Criterio: Términos clásicos del Club de París.

Hallazgo: La SSRFI no respondió al pedido de información¹⁸⁹. La ONCP se remitió al Memorando ONCP N° 261/2014, del cual no se desprende el fundamento de la elección de los términos acordados, ni una comparación de los mismos frente a diversas alternativas u

¹⁸⁹ En oportunidad de su descargo, la SSRFI señaló que no resulta de su competencia. Cabe destacar que no existe normativa que regule el proceso de reestructuración de deuda ni las áreas intervinientes.

otros términos aplicables del Club de París y sus efectos en el costo de la reestructuración¹⁹⁰.

Recomendación: En el caso de existir próximas reestructuraciones, realizar y documentar una evaluación sobre el fundamento de la elección de los términos que se acuerden, y una comparación de los mismos frente a diversas alternativas u otros términos aplicables con los efectos en el costo de la reestructuración.

Efecto: Eficiencia: Si bien para la reestructuración con el Club de París del 2014 el análisis indica que no hubiera sido posible conseguir un acuerdo bajo Términos Clásicos a una tasa de interés tal que resulten menos costosos que los Términos Ad Hoc, la falta de un análisis podría dar lugar a un endeudamiento más costoso en futuras reestructuraciones.

3.4 ¿Existe una planificación acerca del pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París?

Criterio: Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública. INTOSAI 2012, pág. 101.

Hallazgo: Existe una Nota del ex Ministro de Economía y Finanzas Públicas que estipula consideraciones para realizar pagos anuales adicionales sobre los montos mínimos definidos en la declaración conjunta sujeto a condiciones.

3.5 ¿Se cumple con el plan de pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París?

Criterio: Términos Ad Hoc de la Declaración Conjunta suscripta con acreedores del Club de París en mayo 2014.

Hallazgo: Se cumple con el pago de capital mínimo.

¹⁹⁰ El equipo de auditoría realizó un ejercicio de comparación que indica que no hubiera sido posible conseguir un acuerdo bajo Términos Clásicos a una tasa de interés tal que resulten menos costosos que los Términos Ad Hoc., en relación al monto reestructurado debe tenerse presente que “no se establecieron quitas en el monto adeudado”.

Objetivo 4: Examinar si el proceso de endeudamiento bilateral contempla una evaluación de los riesgos financieros.

4.1 ¿El ente auditado realiza un análisis de riesgo financiero del endeudamiento bilateral e implementa mecanismos de mitigación de los mismos?

Criterio: ISSAI 5422 pág. 18.

Hallazgo: La SSRFI no responde si realiza un análisis específico de riesgos financieros en el endeudamiento bilateral (riesgo de moneda, riesgo de tasa de interés, riesgo de liquidez, etc.)

La ONCP indicó que "no se realizan en esta Oficina Nacional análisis específicos de riesgos financieros en el endeudamiento bilateral, más allá de los que se realizan para el conjunto de la deuda pública (tipo de tasa, moneda, cronograma de vencimientos, etc.)"

No existe un Plan de Riesgos tendiente a mitigar los riesgos identificados.

Recomendación: Realizar y documentar de forma sistematizada un análisis de riesgo sobre la estructura de la cartera de la deuda pública que incluya el endeudamiento bilateral. Asimismo contemplar un plan de mitigación para los riesgos identificados.

Efecto: Efectividad y eficiencia. La falta de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación impide que se conozca e informen correctamente los mismos afectando la gestión del endeudamiento.

4.2. ¿Consideran el riesgo de liquidez?

Criterio: La ISSAI 5422: Riesgo de Liquidez.

Hallazgo: Ver línea 4.1

Recomendación: Ver línea 4.1

Efecto: Eficiencia: La falta de un análisis de riesgo de liquidez implica que ante obligaciones imprevistas o necesidades de flujo de efectivo el organismo auditado podría verse obligado a realizar sus activos líquidos; o bien que, ante esas necesidades, se enfrente

a dificultades para la obtención de efectivo mediante empréstitos de corta duración; o ambas cosas.

4.3. *¿Se considera la variación del costo de la deuda medido en pesos - riesgo de moneda -?*

Criterio: ISSAI 5422. Riesgo de mercado.

Hallazgo: Ver línea 4.1.

Recomendación: Ver línea 4.1

Efecto: Eficiencia: La falta de un análisis de riesgo de moneda impide que se conozca la variación de los precios de mercado (por ejemplo monedas) que pueden impactar en el costo del servicio de la deuda

4.4 *¿El auditado tuvo en cuenta el límite de emisión de Letras Intransferibles? ¿Existe un costo cuasifiscal asociado?*

Criterio: Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA) DPI 7. Dimensión 3, Calificación “C”.

Hallazgo: Se cumple con la calificación mínima “C” (DPI 7. Dimensión 3), la cual establece que el acceso al financiamiento del banco central debe estar sujeto a un límite máximo impuesto por la legislación.

Las reservas internacionales de libre disponibilidad fueron utilizadas, siempre que resulte de efecto monetario neutro, para diversos destinos, inclusive para el pago de deuda bilateral a partir del año 2012. La ONCP informó que *“solo se utilizaron Reservas de Libre Disponibilidad (...) durante los periodos 2013-2014, de acuerdo a lo indicado en los Decretos 309/2013 y 1311/2014. (...) En los periodos 2015-2016, no se afectaron las reservas de libre disponibilidad.”* Respecto al límite específico de emisión de letras intransferibles para el pago de deuda bilateral, la ONCP indicó que *“no se especifica un límite de emisión por tipo de deuda, por lo que la emisión de Letras Intransferibles se llevó a cabo por un monto global, debiendo destacarse que el mismo guarda directa relación con el total de servicios a cancelar en función de las proyecciones previstas para cada*

ejercicio, las que pueden verse afectadas por fluctuaciones de las distintas variables involucradas" (Nota AGN N° 248/18-A-05)

El costo cuasifiscal estimado fue de un total de USD 3.532.280.325,10 para el año 2013, y de USD 6.993.101.029,00 para el año 2014, de los cuales se corresponden para la deuda bilateral un monto de USD 45.440.141,05 y USD 272.917.585,17 respectivamente.

Recomendación: no aplica.

Efecto: Para los años 2013 y 2014, desde el punto de vista del prestatario, dicho financiamiento resulta menos costoso aunque, como contrapartida, provoca un costo cuasifiscal.

4.5. ¿El ente auditado conoce la causa del pago de comisiones de compromiso y realiza acciones para mitigar el pago de las mismas?

Criterio: Guía Para Auditar la Administración de la Deuda Pública¹⁹¹.

Hallazgo:

La ONCP indicó que "*las negociaciones relacionadas con el endeudamiento bilateral son competencia de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, en dicho contexto no se realizan en esta oficina los análisis sobre las razones del pago de las comisiones de compromiso ni la forma de reducir el costo asociado en los casos posibles*"

La SSRFI no respondió la consulta respecto de si se realizan análisis sobre el pago de comisiones de compromiso, las razones de su pago y las formas de reducir el costo asociado, indicando que "*se brinda respuesta (...) en lo que resulta del ámbito de las competencias asignadas a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) y a la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral de la Dirección Nacional de Proyectos (DNPOIC) con Organismos Internacionales de Crédito en la órbita de aquella.*"¹⁹²

¹⁹¹ INTOSAI 2012, pág. 84.

¹⁹² Nota AGN N° 677/17

No obstante, previamente la SSRFI había indicado que *“las actividades impulsadas por la DNPOIC en el ámbito del seguimiento y monitoreo de los proyectos en ejecución involucra, (...) el pago del capital de la deuda, intereses, comisiones y prima de seguro”*¹⁹³

En esta línea, la DPFEB, dependiente de la DNPOIC, tiene como función *“Realizar el seguimiento de los desembolsos de fondos provenientes de Préstamos Concesionales, Operaciones Crediticias y de Asistencias Financiera con organismos financieros externos bilaterales, destinados al financiamiento de proyectos.”*¹⁹⁴

Recomendación: En base a las funciones asignadas, evaluar y documentar las causas del pago de comisiones de compromiso y acciones para minimizar el pago de las mismas.

Efecto: La afirmación de la ONCP, la falta de respuesta y la contradicción por parte de la SSRFI, hace que el sistema de supervisión se vea comprometido en lo relativo al pago de comisiones de compromiso.

¹⁹³ Nota NO-2017-15739914-APN-SLYA#MF en respuesta a Nota AGN N° 577/17 A-05, pregunta 32. En dicha respuesta el organismo se remite a lo respondido en la Nota AGN N° 279/17 A-05 mediante Nota NO-2017- 06177841-APN-SSRFI#MF.

¹⁹⁴ Decreto 741/15

6) Análisis de los comentarios del auditado

Con fecha 4 y 15 de febrero de 2019 se recibieron comentarios de la Oficina Nacional de Crédito Público y de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales respectivamente, en relación al contenido del presente informe.

Comentarios generales en relación con la respuesta del auditado.

Más allá de la consideración en específico de cada uno de los puntos, cabe destacar en relación con la contestación del auditado, que las consideraciones generales vertidas tanto por la ONCP como por la SSRFI, áreas que deberían coordinarse en el proceso de gestión del endeudamiento bilateral, asientan los hallazgos del equipo de auditoría en relación a la necesidad de realizar un ordenamiento de la normativa que indique claramente las funciones de cada área y cómo deben coordinarse para una gestión efectiva del endeudamiento bilateral. En efecto, las reparticiones mencionadas (ya sea por señalarlo específicamente la SSRFI como por limitar la contestación solo a lo que considera dentro de su ámbito de acción) consideran recíprocamente que la competencia para realizar las acciones objeto de los hallazgos corresponde a la otra repartición, lo que abona la falta de claridad del marco normativo detectada en este informe, entre otras cuestiones específicas relacionadas al proceso.

Queda plasmada entonces la dificultad de coordinación de los entes que participan del proceso, dada la falta de un marco específico y ordenado que regule el proceso de gestión del endeudamiento bilateral, lo que sumado a la falta de homogeneidad y defectos en el flujo de información y los riesgos operativos detectados podrían afectar la gestión de esta parte del endeudamiento, señalando una clara oportunidad de mejora para el auditado.

Por otra parte, según surge de las contestaciones del ente auditado, se destaca como una sana práctica de administración, las mejoras implementadas en relación a la transparencia y publicidad de la información, los proyectos de guías y Manuales que se encuentran en trámite y otra serie de acciones que estarían en funcionamiento en un futuro cercano y que se relacionan con una optimización del proceso de gestión del endeudamiento bilateral.

Los estándares internacionales utilizados para la evaluación, lejos de buscar señalar un incumplimiento estricto o determinar sanciones en relación a las acciones llevadas a cabo por el auditado, constituyen una herramienta idónea para esclarecer el sendero de mejora en la administración del endeudamiento público, permitiendo al auditado tomar en cuenta las mejores alternativas en miras a conseguir la mejor combinación de costo/riesgo para gestionar el endeudamiento, en el marco de un proceso efectivo.

En este marco, se destaca la utilización del enfoque orientado a procesos, que determinó el diseño de este trabajo y resultó adecuado de acuerdo a los riesgos detectados. Este tipo de enfoque “...se utiliza con el propósito de permitir una comprensión completa de la forma en que funciona un programa o un sistema de la Administración Pública. El enfoque orientado a procesos no se centra principalmente en la política o en los objetivos, sino en el buen funcionamiento de los sistemas del gobierno como una condición para que las políticas sean efectivas y eficientes” (Res. AGN 186/16, II. B. 3. 1). En este caso, el enfoque permitió detectar las áreas críticas para focalizar el trabajo y realizar recomendaciones orientadas a señalar oportunidades al auditado para incrementar la eficiencia y efectividad en la gestión del endeudamiento público bilateral.

Análisis de la respuesta.

El análisis de la respuesta del auditado se expone en el cuadro a continuación:

Cuadro N° 11*Análisis del descargo del auditado*

N°	Hallazgo/contenido del informe	Organismo/Ente	Descargo	Comentario sobre el Descargo
1	La carga de las normas en el SIGADE que autorizan el endeudamiento bilateral es parcial (42 de los 176 instrumentos tienen cargadas sus normas en el SIGADE) y heterogénea.	ONCP	Si bien los campos "Tipo de autorización" y "Id. de autorización" no son campos obligatorios en el SIGADE en cuanto al registro de la información, a partir de la vigencia de la Disposición 1/2015 de la Oficina Nacional de Crédito Público se ha decidido completar en forma obligatoria los mismos con las normas que autorizan el endeudamiento. Dicha Disposición aprueba el "Manual de Procesos de la Dirección de Administración de la Deuda Pública"	Se mantiene el texto del informe. Los comentarios del auditado no incorporan información nueva acerca de la carga parcial de las normas que amerite cambios en el contenido del informe; no obstante, la afirmación del auditado acerca de la decisión de completar los campos mencionados en el SIGADE podrá ser objeto de futuras auditorías a efectos de verificar los resultados de tal decisión.
2	A pesar de contar con un manual de procesos para el back office en cabeza de la DADP que incluye un proceso formal para el registro de préstamos y establece controles específicos de revisión de información para mantener íntegra la base de SIGADE, el equipo de auditoría detectó inconsistencias en los datos cargados en el sistema	ONCP	Se reiteran los términos expresados oportunamente por la ONCP. Se continúa con la evaluación de los módulos de Auditoría y Seguridad de la versión 6 del SIGADE. El contacto es continuo con los miembros del Programa UNCTAD DMFAS a efectos de contar con el módulo de Auditoría en correcto funcionamiento a partir del año 2019, como así también implementar el módulo de Seguridad a partir del corriente año.	Se mantiene el texto del informe. Los comentarios del auditado no incorporan información nueva acerca del contenido del informe; no obstante, la afirmación del auditado acerca de la implementación de los módulos de SIGADE mencionados a partir de 2019 podrá ser objeto de futuras auditorías a efectos de verificar los resultados de tal implementación.

3	<p>En lo que hace a la emisión de avales (también deuda indirecta), esta AGN observó que 48 avales mencionados en el Tomo I de las Cuentas de Inversión (CI) de los ejercicios 2010 a 2015, no se encuentran registrados en el Cuadro 1-A, Estado de la Deuda Pública, de la Separata II de dichas Cuentas. Respecto a esto, recomendó “articular y reglamentar un mecanismo para conocer el estado actual de los avales emitidos con anterioridad al 2015, elevando la propuesta ante las autoridades superiores para su consideración. Articular y reglamentar un mecanismo de comunicación entre la DADP y los entes avalados para que estos últimos se vean obligados a informar el uso y/o afectación de los avales emitidos como mínimo al 31/12 de cada ejercicio”</p>	ONCP	<p>Se reiteran los términos expresados oportunamente por la ONCP. No obstante no haber recibido en forma satisfactoria de los organismos avalados toda la información necesaria a efectos del registro de los cronogramas de amortización y movimientos reales, esta Dirección ha realizado nuevos pedidos de información a partir del año 2019. Estas acciones se han llevado a cabo a partir de la minuta suscripta el 04/01/19 con la AGN, en el marco del "Relevamiento de las Operaciones de la Deuda Pública Indirecta - Avales - existente en la Dirección de Administración de la Deuda Pública de la Secretaría de Finanzas al 31/12/2016". En los nuevos pedidos de información remitidos a los entes avalados, se recuerda que el Art. 62 del Decreto 1344/2007 Reglamentario de la Ley 24.156, en su parte pertinente establece que "(...) Otorgado el aval, la entidad solicitante deberá presentar semestralmente ante la Oficina Nacional de Crédito Público un informe respecto del estado de situación de la operación de crédito de que se trate".</p>	<p>Se mantiene el texto del informe. Los comentarios del auditado no incorporan información que determine cambios contenido del informe; no obstante, la afirmación del auditado acerca de los nuevos pedidos de información a los entes avalados a partir de 2019, podrá ser objeto de futuras auditorías a efectos de verificar los resultados de tal acción.</p>
4	Comentario general al informe	SSRFI	<p>1.1 Tal como ya fuera informado[1] y plasmado en la Minuta de reunión del 12/7/18 mantenida entre los equipos de la Auditoría General de la Nación AGN y de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI)[2], como asimismo, conforme se halla transcrito en el proyecto de informe de la referencia, las competencias de esta Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales y sus direcciones dependientes, entre ellas esta DNPFEF, según el marco normativo de aplicación[3], se refieren a su intervención específicamente en lo que respecta a: *la programación, formulación, negociación y gestión de la cartera de préstamos con financiamiento externo de organismos internacionales, multilaterales, bilaterales y regionales de crédito y la revisión de las operaciones de cartera existentes, *coordinación de las relaciones institucionales con dichos organismos de crédito, *supervisión de la administración de programas y proyectos con financiamiento externo del sector público nacional y efectuar su seguimiento, control y evaluación.</p>	<p>En primer orden, se aclara que la reunión a la que alude el organismo con fecha 12/7/18 no fue presenciada por ningún integrante de este equipo de auditoría, ya que el proyecto de informe fue entregado a la superioridad el día 11/6/18. Las competencias de los restantes organismos se encuentran relevadas, siendo parte de los papeles de trabajo del equipo de auditoría.</p>

5	Comentario general al informe	SSRFI	<p>1.2 En tanto no fueron relevadas las competencias de los restantes organismos del Ministerio de Hacienda mencionados en el proyecto de informe de referencia que intervienen en los procesos conforme al marco legal aplicable, adicionalmente es dable señalar que la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) de la Secretaría de Finanzas, en su carácter de órgano rector del sistema de Crédito Público, tiene como misión asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público (artículo 68, Ley N° 24.156). En ese marco, la ONCP tiene las competencias asignadas en el art. 69 de la Ley 24.156[4] y además como responsabilidad primaria, programar, ejecutar y controlar las operaciones de crédito público del Sector Público Nacional, como asimismo, administrar y registrar la deuda pública. De igual modo, participar de la programación financiera del Sector Público Nacional[5].</p> <p>Asimismo, según el Decreto 741/15, Anexo, entre las acciones de la Oficina Nacional de Crédito Público, se indican: 1. 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. 2. Entender en la formulación y mantenimiento de un sistema de información a los mercados financieros internos y externos, manteniendo las relaciones con los participantes de los mismos, los organismos de control y las agencias de calificación de riesgo crediticio. 3. Asesorar y sugerir mecanismos para el fortalecimiento del Crédito Público. 4. Coordinar las operaciones de financiamiento del Sector Público Nacional. 5. 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. 6. Apoyar y orientar las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas. 7.- Intervenir, en los aspectos vinculados al Crédito Público, en la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional. 8. Intervenir en las operaciones de Crédito Público del Tesoro Nacional. 9. Preparar los proyectos de contratos de la Administración Pública</p>	Se remite al comentario anterior
---	-------------------------------	-------	---	----------------------------------

Centralizada y organismos descentralizados a excepción de aquellos con los organismos multilaterales de crédito. 10. Realizar la negociación de contratos de Crédito Público, incluyendo la colocación de empréstitos, tanto internos como externos. 11. Requerir de los organismos que gestionan operaciones de Crédito Público, información completa sobre los objetivos perseguidos, destino específico de los recursos, viabilidad de la operación y mecanismos que aseguren el repago. 12. Dictaminar sobre los proyectos de contratos de Crédito Público de las Empresas y Sociedades del Estado. 13. Participar en la negociación de contratos de Crédito Público interno y externo de las Empresas y Sociedades del Estado. 14. Analizar la composición por moneda y tipo de interés de la Deuda Pública, así como posibilidades de arbitraje que hagan a un adecuado manejo de la misma. 15. Ejecutar las operaciones de manejo de pasivos conforme las directivas del señor Subsecretario. 16. Desarrollar un sistema de medición de riesgos financieros de los pasivos del Gobierno Nacional. 17. Monitorear el comportamiento del mercado secundario de los instrumentos de Crédito Público, tanto en el país como en el exterior. 18. Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental. 19. Llevar el registro de la emisión y seguimiento de los avales otorgados por el Tesoro Nacional, así como el estado de vigencia de los mismos. 20. Ejercer el control y supervisión del destino de los fondos provenientes de la utilización del crédito interno y externo, cuando la operación determine una utilización específica y controlar que los recursos provenientes de las operaciones de Crédito Público cumplan el destino y las condiciones estipuladas en los distintos contratos. 21. Atender todo lo relativo a la consolidación de la Deuda Pública dispuesta por las Leyes Nos. 23.982 y 25.344 y sus modificatorias y complementarias, originada en las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional. 22. Asistir al señor Subsecretario de Financiamiento en los aspectos relativos a la administración de los activos financieros del Estado Nacional. Por otra parte, la ONCP interviene en el marco de sus competencias, para expedirse sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo con organismos financieros internacionales de crédito, de

			conformidad al requerimiento previsto por el artículo 59 de la Ley 11.672[6].	
6	Comentario general al informe	SSRFI	<p>1.3 En la Ley de 24.354 de Inversiones Públicas, se establecen las competencias de la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA[7]. A su vez, conforme al Decreto N° 741/15, Anexo, la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA dependiente de la entonces SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA de la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD, tenía como responsabilidad primaria la de evaluar los proyectos de inversión pública a los fines de su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) y coordinar con los organismos ejecutores las acciones necesarias para la elaboración de dicho Plan. Y entre sus acciones: "1. Coordinar con los organismos ejecutores todas las acciones necesarias para elaborar el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP). 2. Evaluar los proyectos de inversión pública de acuerdo con las pautas profesionales normalmente aceptadas, con el fin de determinar su factibilidad económico-social y su consistencia con los lineamientos de la política económica nacional orientada a la consecución del desarrollo económico y a la obtención de mejoras genuinas de competitividad en los distintos sectores productivos. 3. Intervenir en la priorización y selección técnica de los proyectos de inversión pública a ser incluidos en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP). 4. Proponer pautas técnicas y económicas para la priorización de proyectos en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) en línea con las políticas para el desarrollo económico y la obtención de mejoras genuinas de competitividad en los distintos sectores productivos. 5. Administrar el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) con información adecuada, oportuna, confiable y actualizada sobre el comportamiento sustantivo y financiero de las inversiones públicas, que permita el seguimiento y gestión de los proyectos conforme a lo establecido en la Ley N° 24.354. 6. Confeccionar anualmente el Plan Nacional de Inversión Pública plurianual, complementario de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional. 7. Coordinar con la Oficina Nacional</p>	Se remite al comentario anterior

		<p>de Presupuesto la asignación de partidas presupuestarias y financiamiento para los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP).8. Desarrollar metodologías y criterios de formulación y evaluación de proyectos de inversión a ser aplicados de manera homogénea por los organismos ejecutores de la Administración Pública Nacional. 9. Asistir a la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD en la coordinación con las jurisdicciones territoriales en la aplicación de sistemas de programación de la inversión pública similares o compatibles con el de la Ley N° 24.354.10. Diseñar programas de asistencia técnica para los organismos ejecutores destinados a mejorar las técnicas de formulación, gestión y control de proyectos de inversión pública. 11. Intervenir en la gestión de los proyectos con financiamiento internacional conforme a lo establecido en el Artículo 28, inciso a), de la Ley N° 25.565. 12. Asegurar el cumplimiento de las funciones y objetivos establecidos en el Artículo 5° de la Ley N° 24.354. 13. Editar para su difusión por medios gráficos y/o informáticos el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) aprobado cada año para su consulta abierta e irrestricta".</p>	
--	--	--	--

7	Comentario general al informe	SSRFI	<p>1.4 Conforme surge pues de las normativas atributivas de competencias, la SSRFI, a través de esta DNPFEF, solo interviene en determinados aspectos específicos de la gestión de préstamos y avales, tales como, la vinculación institucional con organismos financieros internacionales de crédito bilaterales, y en la planificación, gestión de préstamos externos, negociación con la asistencia de las restantes áreas competentes del Ministerio de Hacienda) y trámite administrativo de formalización de los contratos de préstamos y de garantía. Aspectos estos últimos sobre los que informa a las áreas responsables de la administración y registro de la deuda pública. Esta DNPFEF también entiende en la tramitación de las solicitudes de desembolsos a las instituciones financieras, conforme a los requerimientos de los respectivos contratos de préstamo (informando a la Dirección Nacional de Deuda Pública ONCP sobre la efectividad del desembolso). Asimismo, en el marco de las gestiones internas de esta Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral y a los efectos del seguimiento y control de los contratos de préstamo suscriptos, se recaba información sobre el estado de situación y ejecución de la cartera y su análisis, así como también, monitoreo sobre diversos aspectos relativos a los compromisos establecidos en los contratos, tales como pago del capital de la deuda, intereses, comisiones, prima de seguro (informando a la ONCP sobre la efectividad del decreto). En función de lo expuesto, el análisis de la participación de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales en el proceso de "endeudamiento bilateral", solo debería limitarse a los aspectos de competencia antes referenciados conforme a las normas que la atribuyen, excluyendo de su órbita de actuación las cuestiones relativas a análisis de riesgos financieros, estrategias o planes de gestión de deuda, supervisión y administración de la gestión de la deuda pública bilateral, restructuración de la deuda pública y cualquier otra cuestión relativa a la gestión del crédito público, que resultarían de incumbencia de otras áreas del Ministerio de Hacienda y jurisdicciones de la Administración Pública Nacional.</p>	<p>Durante el período bajo estudio, la DPFEB dependía de la DNPOIC de la SSRFI, de la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo del ex MEyFP según Decreto 442/2016. Los objetivos de la SSRFI según el Decreto 442/2016 eran:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asistir en la coordinación de las representaciones financieras en el exterior, propiciando las medidas pertinentes en función de la dinámica de las relaciones financieras internacionales de la REPÚBLICA ARGENTINA. 2. Asistir en la coordinación del accionar de los representantes de la REPÚBLICA ARGENTINA en foros y organismos internacionales de crédito. 3. Asistir en la coordinación de la participación del MINISTERIO DE HACIENDA Y FINANZAS PÚBLICAS en los foros financieros internacionales. 4. Asistir en las relaciones y negociaciones financieras bilaterales, regionales y
---	-------------------------------	-------	---	---

				<p>según Decreto 741/15:</p> <ol style="list-style-type: none">1. Coordinar las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y no bilaterales, instrumentando los objetivos de política con las representaciones argentinas en los mismos.2. Intervenir en la programación de la cartera de préstamos con los organismos financieros internacionales, proponiendo las asignaciones en los programas y/o proyectos de inversión pública financiados con recursos externos.3. Intervenir en la identificación de fuentes y modalidades de financiamiento externo de los programas y proyectos que conforman el Plan Nacional de Inversión Pública en el marco de la Ley 24.354.4. Informar a la Secretaría de Finanzas las desviaciones detectadas en la ejecución de los proyectos y proponer medidas correctivas tendientes a resolver los desvíos detectados.5. Proponer las medidas necesarias para la buena
--	--	--	--	---

				<p>proyectos. 4. Solicitar a los organismos y entes beneficiarios informes sobre el grado de avance de los proyectos. 5. Verificar la ejecución de los programas originales y advertir sobre eventuales desvíos que pudieran haberse producido. 6. Analizar los informes y rendiciones que deban elevar los organismos y entes beneficiarios a las entidades financieras bilaterales, derivados de las operaciones crediticias concretadas. 7. Asistir al Secretario de Finanzas en la relación global con los organismos bilaterales y sus organizaciones vinculadas. 8. Asesorar a entes y organismos del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal en el proceso de negociación de los Convenios de Crédito Bilaterales – y sus respectivos contratos Comerciales-, con los prestamistas externos.9. Promover nuevas fuentes potenciales de financiamiento bilateral en el marco de su competencia.</p> <p>De las funciones descriptas</p>
--	--	--	--	---

y resaltadas, se repiten funciones tales como “programar”, “formular”, “negociar”, “gestionar”, “supervisar”, que según la Real Academia Española se definen de la siguiente manera:

- Programar: idear y ordenar las acciones necesarias para realizar un proyecto.
- Formular: enunciar en términos claros y precisos una proposición, una queja, una denuncia.
- Negociar: tratar y comerciar, comprando y vendiendo o cambiando géneros, mercancías o valores para aumentar el caudal. / Tratar asuntos públicos o privados procurando su mejor logro.
- Gestionar: ocuparse de la administración, organización y funcionamiento de una empresa, actividad económica y organismo.
- Supervisar: ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros.

En otro orden, la Procuración del Tesoro de la Nación ha dictaminado sobre el significado de algunas funciones asignadas a los organismos

				públicos (Dictamen 15/02): • Entender: Ocuparse directamente de un asunto con responsabilidad primaria. • Intervenir: Tomar parte de un asunto, interponiendo su autoridad sin ser el responsable primario de ese asunto. • Participar: Tomar parte de un asunto determinado. (Doctrina: La facultad de participar –responsabilidad terciaria- se diferencia de la competencia para intervenir no sólo en que el ministerio que participa no interpone su autoridad sino, además, en que la participación tiene lugar en una cuestión determinada.) • Coordinar: Disponer actividades o cosas con método; ponerlas en orden. Normalmente coordina el responsable primario de un asunto. En este sentido, cabe destacar que de acuerdo al proceso real, es decir, no normado pero aplicado por la SSRFI en el cual se utiliza de manera análoga la Res. MEyFP 108/09, la DNPOIC es la autoridad de aplicación del “Circuito de Gestión Administrativa del MINISTERIO DE
--	--	--	--	--

				<p>ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS para la suscripción de Convenios Subsidiarios correspondientes a Préstamos con Organismos Internacionales de Crédito”. Dadas las competencias atribuidas a la SSRFI por la normativa vigente, el equipo de auditoría evaluó la gestión del proceso de endeudamiento bilateral y formuló preguntas relacionadas a las funciones descritas. Dada la heterogeneidad del marco normativo se evaluó el proceso real que el MF realiza en relación al endeudamiento bilateral, resaltando especialmente las funciones de la SSRFI y sus áreas dependientes por la materia objeto de esta auditoría (deuda bilateral). En tal sentido, como responsable primario de la cartera bilateral, la coordinación de la programación, formulación, negociación y gestión de la cartera de préstamos bilaterales significa “disponer actividades o cosas con método; ponerlas en orden”</p>
--	--	--	--	---

				según la doctrina de la PTN. En tal sentido, más allá de las funciones de otros órganos señaladas por la SSRFI, como área responsable del circuito de contratación de préstamos y responsable primario de la cartera de deuda bilateral, las preguntas y observaciones realizadas en la auditoría se orientan en tal sentido. Las acciones que la SSRFI alude deben excluirse del análisis a saber “análisis de riesgos financieros, estrategias o planes de gestión de deuda, supervisión y administración de la gestión de la deuda pública bilateral, restructuración de la deuda pública y cualquier otra cuestión relativa a la gestión del crédito público” se relacionan directamente con la planificación, programación, negociación, formulación y gestión de la cartera de deuda bilateral a su cargo.
8	Comentario general al informe	SSRFI	1.5 De otro lado, se advierte que en el proyecto de informe de la referencia, se utiliza una terminología que no tiene acogida en el marco normativo del sistema de crédito público argentino. A su vez, se alude a metodologías o documentos sobre buenas prácticas que no se encuentran incorporadas en su totalidad al ordenamiento jurídico	En aspectos relacionados a la administración de la deuda, la AGN tiene como rol fundamental la promoción de las buenas prácticas internacionales en

		vigente.	<p>razón de su compromiso asumido con la INTOSAI. En este marco, nuestra Institución ha adaptado su marco normativo a estándares internacionales y en el caso de la auditoría especializada, dada la importancia y complejidad de la materia, se incluyen estándares considerados como sanas prácticas de administración del endeudamiento, que permiten a los equipos realizar evaluaciones completas. Las desviaciones respecto de estos marcos, no conllevan sanciones de nulidad ni implican incumplimientos normativos, pero establecen parámetros para la mejora de la administración de la deuda pública. Si bien dicho marco no forma parte del sistema legal de crédito público, el equipo de auditoría evalúa, además del cumplimiento de los marcos legales, la gestión del endeudamiento a la luz de las sanas prácticas mencionadas. En este sentido, se busca que las observaciones y recomendaciones de un</p>
--	--	----------	---

				informe de gestión de la deuda sirvan como punto de mejora para el auditado.
9	Comentario general al informe	SSRFI	1.6 Es preciso resaltar que cada órgano, en el caso, en el ámbito de este Ministerio de Hacienda, tiene asignado normativamente un ámbito material de competencia que determina los asuntos sobre los que tiene injerencia específica (art. 3 de la ley 19.549). La competencia concede al órgano una facultad, pero establece una obligación y un límite dentro del cual puede actuar el órgano. Y en tal sentido, la actuación de esta DNPFEF-SSRFI debe enmarcarse en el plexo normativo del que surgen sus competencias y régimen legal en el que se enmarca el trámite de aprobación y suscripción de contratos de préstamo o garantía.	Se remite a comentario del punto 4
10	"i. Consideraciones sobre normativa aplicada al endeudamiento bilateral... Según lo informado por el auditado, la normativa que regula los circuitos administrativos de aprobación de operaciones de crédito público (préstamos o avales) bilateral es la siguiente: Ley N° 11.672, Ley N° 24.156 y Decreto 1344/07, Ley 24.354, Ley 25.917 y Decreto 1731/04, Resolución MEYFP No 108/09, Disposición DNIP 1/12... Dado que no existe normativa específica que regule el proceso del endeudamiento bilateral, el proceso real informado se enmarca dentro de la normativa propia del endeudamiento multilateral. La flexibilidad y excepciones de los requerimientos exigidos para contraer préstamos multilaterales indican que el tratamiento de los préstamos bilaterales no debería ser asimilable a estos. Es decir cada empréstito bilateral debería estar aprobado por ley de presupuesto o una ley específica". (pág. 32/ 34).	SSRFI	Efectivamente, el marco legal del sistema de Crédito Público está conformado por las leyes 24.156, 25.917, 11.672 y sus normas reglamentarias y complementarias, el cual resulta aplicable para préstamos/avales con organismos internacionales de crédito tanto multilaterales como bilaterales. En tal sentido, en dichas normas que forman parte del ordenamiento jurídico el que debe interpretarse de modo integral se establecen los requerimientos que resultan aplicables para la materialización de operaciones de crédito público, entre ellas en lo que atañe a la intervención de la SSRFI, la contratación de préstamos y avales (arts.57 incs.c) y e) de ley 24.156) con organismos multilaterales (aquellos de los que la Nación forma parte) como bilaterales, estableciendo en cada caso los requerimientos que resultan de aplicación. Asimismo, en lo que respecta a préstamos con organismos internacionales de crédito, también resultan de aplicación la Ley 24.354 (para proyectos de inversión) y complementarias y la Disposición DNIP N° 1/12. Conforme a los requerimientos de dichas normas y por aplicación analógica de la Resolución N° 108/2009 del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, esta última sólo en lo que resulta pertinente en el trámite administrativo de aprobación de préstamos con organismos internacionales de crédito bilaterales, esta Dirección Nacional instrumenta el procedimiento que fuera	Se modifica el texto del informe. El auditado vuelve a remitir a normativa que regula procedimientos con organismos multilaterales de crédito "en lo que resulta pertinente", siendo una interpretación o uso de dicho organismo la aplicación de tal proceso. No existe normativa que indique qué resulta de aplicación "pertinente". La afirmación referida a la aplicación analógica de esta normativa reafirma que no existe normativa específica que regule los procedimientos en este caso. Si bien el auditado afirma que la deuda bilateral es aprobada por ley de

	<p>descrito en las Notas NO 2017-06177841-APN-SSRFI#MF, NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF.</p> <p>En efecto, de conformidad a lo establecido por el artículo 59 de la ley 11.672 y tal como fuera informado mediante Notas NO-2017-06177841-APN-SSRFI#MF, NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF, NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF, la intervención de esta DNPFEF en el trámite de gestión del financiamiento de un organismo internacional de crédito formalmente se produce luego de la opinión favorable del Jefe de Gabinete de Ministros a la solicitud de financiamiento realizada por la jurisdicción requirente ("Priorización").</p> <p>En ese sentido, esta Dirección Nacional participa de las misiones de negociación de los Contratos de préstamo o de garantía, en coordinación con las otras áreas técnicas competentes del Ministerio de Hacienda y con el apoyo legal de la Secretaría Legal y Administrativa de esta jurisdicción, verificando también la programación Presupuestaria de Préstamos y Avaluos para la planificación anual y plurianual prevista para los próximos ejercicios. Asimismo, para concluir las negociaciones, se inicia desde esta DNPFEF el trámite administrativo de aprobación del modelo de contrato de préstamo o garantía, solicitándose la intervención de distintas dependencias de la Administración Pública Nacional, para que se pronuncien en relación al proyecto, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (ONP, BCRA, ONCP, Dirección Nacional de Impuestos, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda en coordinación con la Secretaría de Hacienda de este Ministerio de Hacienda, en orden a la autorización del endeudamiento conforme a los principios de la Ley N° 25.917, según corresponda).</p> <p>En función de lo establecido por el art. 60 de la ley 24.156[8], cada proyecto a ser financiado o avalado a través del contrato de préstamo o de garantía a suscribir con un organismo de crédito internacional bilateral cuya aprobación se gestiona desde la SSRFI, debe estar incluido en la respectiva ley de presupuesto o DNU del ejercicio correspondiente. De lo contrario, no resultaría viable proseguir con el trámite de aprobación del contrato. En ese sentido, en oportunidad de la intervención de su competencia, la</p>	<p>presupuesto o DNU, los defectos en la carga del sistema SIGADE y la falta de acceso a los expedientes impidieron realizar los cruces pertinentes para determinar esta circunstancia de manera oportuna.</p>
--	---	--

		<p>Oficina Nacional de Crédito Público se expide, entre otros aspectos, sobre la autorización legislativa de los préstamos con organismos financieros internacionales de los que la Nación no forme parte (bilaterales), ya que están exentos de dicho requisito los préstamos con organismos financieros internacionales de los que la Nación forme parte (multilaterales). Por tanto, no existe "flexibilidad" alguna para el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para el trámite de aprobación de modelos de contratos de préstamo o de garantía con organismos financieros internacionales de crédito bilaterales, ya que las normas de aplicación no establecen excepciones al respecto.</p>		
1 1	<p>"b) Falta de homogeneidad de la normativa". Luego de referir a los requisitos para proyectos establecidos en la Resolución SPEYPD N° 125/12 y en la Disposición DNIP N°1/12, como asimismo, a la intervención de la ex Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC) en el circuito de gestión administrativa del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con organismos internacionales de crédito, en el proyecto de informe de referencia se señala: "... Ante la consulta sobre la distinción entre cada Dictamen, y si se contemplan los mismos requisitos para proyectos evaluados bajo el marco de la Res. SPEYPD 125/12 que para aquellos evaluados bajo la Disp. DNIP 1/12 la SSRFI no respondió completamente al pedido de información y señaló que "los requerimientos de información formulados, no resultan competencia de</p>	SSRFI	<p>Al respecto corresponde señalar que los dictámenes previstos en la Resolución SPEYPD N° 125/12 y en la Disposición DNIP N°1/12 son de competencia exclusiva de la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), de la entonces Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad de la Secretaría de Política Económica y Planificación Del Desarrollo, actualmente en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La Dirección Nacional de Inversión Pública nunca dependió ni la ex DNPOIC ni de la SSRFI. Por otra parte, las referencias en la Resolución No 108/2009 a la intervención de la ex DNPOIC para coordinar "el flujo de información necesario para la obtención del dictamen del señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto a los que alude el Artículo 48 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005)", solo se refiere a las gestiones que debía impulsar aquella Dirección para el cumplimiento del marco normativo para el trámite administrativo de la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con organismos internacionales de crédito, inclusive la de solicitar la intervención de DNIP.</p>	<p>Se mantiene el texto del informe. El auditado aclaró sobre la competencia del "Ministerio de Finanzas"; el texto aclara que en el período auditado la DNIP se encontraba en la órbita del entonces MEyFP, es decir, era competencia del Ministerio. Por otro lado, la DNPOIC es la autoridad de aplicación del proceso real que realizan (según Res. 108/09, norma que se aplica de manera análoga según declaración de la SSRFI), razón por la cual debería conocer los dictámenes que solicita a los fines de obtener información de calidad y fidedigna para la contratación de los préstamos bilaterales. Por otra parte, la evaluación se</p>

	<p>este Ministerio de Finanzas, en cuanto involucra a áreas en la órbita de otras jurisdicciones". Cabe desatacar que durante el periodo bajo estudio, todo el proceso se encontraba bajo la órbita del ex MEYFP. Posteriormente escindido en dos Ministerios mediante Decreto 2/17" (páginas 35/37).</p>			<p>realiza en base al enfoque orientado a procesos, que indica considerar el proceso como un todo, un conjunto de actividades destinadas a obtener un resultado, que no pueden considerarse de manera aislada, siendo la coordinación entre las áreas intervinientes en base a una normativa clara y homogénea un punto clave para un proceso eficiente y efectivo de gestión del endeudamiento.</p>
<p>1 2</p>	<p>c) Buenas prácticas aplicables al proceso de gestión de endeudamiento bilateral (...) Se preguntó a la SSRFI durante el período auditado contó con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • un plan estratégico y un manual de procedimientos para la administración de la deuda bilateral • un plan que defina claramente los objetivos de la gestión del endeudamiento bilateral que incluya propósitos operativos, propósitos de reporte o generación de información y propósitos de cumplimiento normativo y regulatorio, y • un plan anual relacionado con el endeudamiento general y en particular endeudamiento bilateral. <p>En un nuevo requerimiento de</p>	<p>SSRFI</p>	<p>Sobre el particular corresponde señalar en relación al DeMPA (por sus siglas en inglés) herramienta de Evaluación del Desempeño en materia de Gestión de la Deuda desarrollada por el Banco Mundial al que se hace referencia en el proyecto de informe, que si bien puede resultar útil para fortalecer la capacidad y las instituciones de los países en el manejo de la deuda, lo cierto es que dicha metodología no forma parte del sistema legal de crédito público vigente en Argentina, que resulta aplicable para la contratación de préstamos/garantías con organismos internacionales multilaterales, bilaterales y regionales de crédito (en lo que resulta del ámbito de actuación de la SSRFI). En ese sentido, esta DNPEB gestiona el trámite de aprobación de las referidas operaciones conforme a los requerimientos que surgen en forma expresa del ordenamiento jurídico vigente</p>	<p>Se mantiene el texto del informe. En aspectos relacionados a la deuda, la AGN tiene como rol fundamental la promoción de las buenas prácticas internacionales en razón de su compromiso asumido con la INTOSAI como EFS. Si bien dicho marco no forma parte del sistema legal de crédito público, el equipo de auditoría recomienda la elaboración de una estrategia de deuda y un plan de endeudamiento para una</p>

información, se solicitó al organismo proveer documento que describa la existencia de una estrategia de endeudamiento que incluya endeudamiento bilateral y, en caso de no existir documentación, indicar expresamente tal circunstancia. En ambos casos, el organismo no dio respuesta al requerimiento formulado, indicando que se "se brinda respuesta (...) en lo que resulta del ámbito de las competencias asignadas a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) y a la Dirección nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC) en la órbita de aquella (...) Debido a las responsabilidades y acciones otorgadas a la SSRFI, DNPOIC y DPFEB en relación a los préstamos bilaterales, se considera que una administración sería eficiente si ejecuta sus acciones en base a una estrategia de gestión de deuda a mediano plazo y un plan de endeudamiento anual. Asimismo, una sana administración del endeudamiento público implicaría que la planificación debe tener en cuenta los posibles acreedores a partir de evaluaciones anuales de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficioso o rentable. De la información remitida la SSRFI no provee información que permita determinar que ejecuta sus acciones en base a una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo y un plan de endeudamiento anual..." (páginas 39/41).

administración más eficiente. Los estándares internacionales utilizados para la evaluación, lejos de buscar señalar un incumplimiento estricto o determinar sanciones en relación a las acciones llevadas a cabo por el auditado, constituyen una herramienta idónea para esclarecer el sendero de mejora en la administración del endeudamiento público, permitiendo al auditado tomar en cuenta las mejores alternativas en miras a conseguir la mejor combinación de costo/riesgo para gestionar el endeudamiento, en el marco de un proceso efectivo. Por otro lado, se destacan funciones de la DNPOIC según Decreto 741/15 y que se asemejan a lo requerido por las buenas prácticas: 2. Coordinar las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y no bilaterales, instrumentando los **objetivos de política** con las representaciones argentinas en los mismos.

				<p>3. Intervenir en la programación de la cartera de préstamos con los organismos financieros internacionales, proponiendo las asignaciones en los programas y/o proyectos de inversión pública financiados con recursos externos. 4. Intervenir en la identificación de fuentes y modalidades de financiamiento externo de los programas y proyectos que conforman el Plan Nacional de Inversión Pública en el marco de la Ley 24.354. 5. Participar con la Secretaría de Hacienda en la programación presupuestaria en lo relativo a los proyectos y/o programas financiados con los organismos internacionales de crédito. Por su parte, la DPFEB tiene entre sus funciones "9. Promover nuevas fuentes potenciales de financiamiento bilateral en el marco de su competencia. " (Decreto 741/15)</p>
--	--	--	--	--

1 3	<p>"ii. Calidad, flujo de la información y coordinación entre áreas intervinientes a) Transparencia: publicación de la información sobre el endeudamiento bilateral (...) *Estructura organizativa. El MF no publica un organigrama actualizado con apertura mayor a subsecretaría en su página web y no existe una página web actualizada de la DNPOIC. Esto a su vez, hace que no se pueda acceder al marco jurídico relacionado con la DNPOIC y con DPFEF, ni visualizar políticas, acciones, proyectos en ejecución e información presupuestaria de ambos entes (...) *Marco normativo: Las normas de crédito público no establecen parámetros claros específicos para el endeudamiento bilateral, y la gestión carece de un circuito para la aprobación y suscripción de este tipo de préstamos. No se puede determinar un marco normativo claro aplicable específicamente a operaciones de deuda pública bilateral, y la normativa encontrada se encuentra dispersa, no permitiendo establecer con claridad la totalidad del marco..." (Páginas 42/43).</p>	SSRFI	<p>El organigrama del entonces Ministerio de Finanzas fue aprobado por Decretos N° 32/17, No 174/18 y sus modificatorios y Decisión Administrativa N° 309/2918. Ambos actos administrativos, se encuentran publicados en el Boletín Oficial y por tanto resultan de acceso público. Asimismo, tal como fuera informado mediante NO-2017-15095975-APN-DNPOIC#MF, el acceso público al organigrama se realiza a través del sitio "Mapa del Estado" (https://mapadestado.jefatura.gob.ar/) en la dirección http://mapadestado.modernizacion.gob.ar/organigramas/finanzas.pdf, que es un sitio oficial que brinda información sobre las estructuras organizativas de la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada, empresas y sociedades del Estado, que además permite conocer los objetivos y responsabilidades de cada Area de Gobierno, organigramas, normativas y autoridades designadas en los organismos público. También en la página web del Ministerio de Hacienda, se encuentra disponible la información Organismos Internacionales de Crédito (OIC), sobre Proyectos en ejecución, en preparación y firmados, tanto de los correspondientes a la cartera bilateral como multilateral (https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sechacienda/relacionesinternacionales).</p> <p>Por otro lado, tal como fuera más arriba indicado, el marco legal que resulta de aplicación para la gestión y tramitación de contratos de préstamos y de garantía con organismos internacionales de crédito, de fuente bilateral o multilateral, se enmarca en el plexo normativo conformado por las leyes 11.672, 24.156, 24.354, 25.197, Disposición N° 1/12 de la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), y sus normas modificatorias y reglamentarias. De igual modo, para la gestión administrativa de aprobación y suscripción de los contratos de préstamos y avales con organismos financieros internacionales bilaterales, se aplica por analogía, solo en lo que resulte pertinente en función del marco legal referenciado, la Resolución No 108/2009. Asimismo, conforme se hizo saber por Notas NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF y NO-2017 15095975-APN-DNPOIC#MF, este Ministerio en coordinación con Jefatura de Gabinete de Ministros</p>	<p>Se modifica el texto del informe a los efectos de actualizar estos datos, aunque cabe destacar que al momento de elaboración del informe, los datos publicados no estaban completos: el mapa del Estado no mostraba las aperturas inferiores, la página de la DNPOIC se encontraba desactualizada y únicamente aparecían las funciones de la SSRFI. Al 22/02/19, la normativa no se encuentra actualizada en la página de la SSRFI. Por último, hasta tanto el circuito de endeudamiento bilateral no esté aprobado, no se toma como evidencia en esta auditoría.</p>
--------	---	-------	---	--

		<p>y con las restantes áreas involucradas en el trámite, está tramitando un proyecto de acto administrativo por el que se aprueba un CIRCUITO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA APROBACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS O CONTRATOS DE PRÉSTAMO O GARANTÍA CON ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, MULTILATERALES, REGIONALES, BILATERALES Y/O CON ESTADOS EXTRANJEROS, trámite que se encuentra en la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia y que estaría próximo a concluir.</p>		
1 4	<p>"b) Sistemas informáticos utilizados: SIGADE (...) a. Uso del sistema SIGADE y coordinación entre sistema informáticos respecto a los datos de los préstamos bilaterales (...) La SSRFI utiliza el GDE y ComDoc para gestionar los préstamos bilaterales, mientras que la DADP, dependiente de la ONCP, administra SIGADE para registrar las operaciones. Ante consulta, el organismo no respondió si tiene acceso al SIGADE y si lo utiliza a fin de coordinar los flujos de informáticos que se requieran con otras áreas. Se advierte una falta de coordinación con la ONCP sobre el registro de la cartera de deuda bilateral. Es decir, de la deuda bilateral publicada en el Cuadro 1-A de la Cuenta de inversión para cada año, la SSRFI señaló que "no tiene acceso a todos los expedientes listados en el Cuadro 1A correspondientes al rubro Bilaterales y Resto Bilaterales", e indicaron que la porción de la cartera correspondiente a reestructuraciones no se encuentra en su ámbito, sino en la ONCP. Asimismo, la SSRFI indicó que los datos consignados en el Cuadro 1" de la Cuenta de Inversión,</p>	SSRFI	<p>Como fuera informado previamente mediante IF-2018-10696500-APN-DNPFEB#MF, en lo que refiere a préstamos con financiamiento externo bilateral, la intervención de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales a través de esta DNPFEB se produce a los efectos de la gestión administrativa de aprobación y suscripción de contratos de préstamo o garantía con organismos financieros internacionales de crédito bilateral para el financiamiento/aval de proyectos o programas, respectivamente, y a tales efectos, se asigna al respectivo trámite de acto administrativo de aprobación un número de expediente administrativo, en su momento a través del sistema COMDOC y actualmente por el sistema informático GDE (Gestión Documental Electrónica). En dichos expedientes esta DNPFEB va incorporando los antecedentes requeridos por el marco legal aplicable a préstamos/avales con financiamiento externo bilateral, a los efectos del trámite de decreto del respectivo modelo de contrato de préstamo o garantía. Por lo tanto, los expedientes administrativos por los que tramitan modelos de contratos de préstamo y de garantía a ser suscriptos en el marco del financiamiento externo bilateral de proyectos solo pueden ser identificados por esta Subsecretaría a través de los referidos sistemas de gestión de expedientes. Una vez publicado el decreto y luego de su efectividad, desde la DNPFEB se notifica a la Dirección de Administración de la Deuda Pública solicitando el registro de la misma. A mayor abundamiento, el SIGADE (Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda) documenta información/procesos diferentes</p>	<p>Se mantiene el texto del informe. Si bien el equipo de auditoría entiende que los sistemas tratan de registros diferentes, se advierte falta de coordinación entre las áreas no pudiendo establecer una trazabilidad entre cada proyecto y la deuda que lo financia. Los riesgos operativos detectados, sumados a las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE y la falta de coordinación entre áreas pueden afectar la efectividad en el proceso y la adecuada supervisión de la gestión del endeudamiento bilateral.</p>

	<p>"no se corresponde con la identificación de expedientes administrativos del Sector Público Nacional a través de los sistemas actualmente accesibles para consulta (GDE Y COMDOC). Sin embargo, del relevamiento realizado con la mínima información suministrada, se ha podido identificar el EXP S01: 0039113/2014 (...). En relación a la respuesta de la SSRFI se evidencia que el organismo auditado se refiere al número de SIGADE como "mínima información suministrada" respecto de los expedientes de préstamos bilaterales. A este respecto, se destaca que el SIGADE constituye el sistema de gestión y administración de la deuda pública y se utiliza en el ámbito del Ministerio de Finanzas y los números indicados constituyen el identificador único de cada instrumento de deuda pública. La afirmación vertida por el auditado y la dificultad para identificar la información requerida da cuenta de una falta de coordinación entre las áreas del Ministerio de Finanzas" (páginas 44/45).</p>		<p>a los que resultan de competencia de la SSRFI. Se trata de la herramienta informática con la que cuenta la Oficina Nacional de Crédito Público, Dirección de Administración de la Deuda Pública (DDAP) para el registro y control de la deuda pública. El proceso de registro de préstamos consiste básicamente en que una vez autorizado legalmente el endeudamiento y firmado el préstamo, el contrato, Decreto o Resolución aprobatoria de la operación es analizado por DDAP para cargar al Sistema las condiciones financieras y los parámetros contractuales del mismo (fechas, frecuencia, tasa de interés, etc.), los que dan origen a los calendarios estimados de desembolsos y pagos de capital, intereses y comisiones. Se trata pues de registros diferentes los que realizan cada una de las áreas, con distinta información, en función de sus competencias.</p>	
1 5	<p>"c) Calidad y resguardo de la información (...). Luego, en relación a la etapa de aprobación del préstamo la SSRFI indicó que "se inicia el expediente de tramitación del proyecto decreto por el cual se aprueba el modelo de convenio y/o contrato atinente a los préstamos bilaterales. (...) los expedientes se envían a Guarda Temporal (archivo del Sistema GDE) una vez que se ha finalizado el objeto del mismo y a los que fueron iniciados en papel, se les aplica una vez concluidos, el archivo. Dadas las funciones consignadas, y atento al cambio</p>	SSRFI	<p>Conforme fuera informado por IF-2018-10696500-APN-DNPFEB#MF, por Resolución N° 65/2016 del entonces Ministerio de Modernización se estableció la obligatoriedad del uso del módulo "GENERADOR DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS OFICIALES (GEDO)", del sistema de GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE), como medio de creación, registro y archivo de documentos en el entonces Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas a partir del 25 de abril de 2016. Asimismo, en este Ministerio se dispuso que todo expediente iniciado en soporte papel se termine en papel y los iniciados a partir de la Resolución citada, se realice a través del Sistema GDE. En ese sentido, ninguna actuación a partir de la fecha indicada se tramita desde la SSRFI en soporte papel y solo</p>	<p>Se mantiene el texto del informe. La AGN no pudo acceder a los expedientes solicitados, en concordancia con las observaciones relacionadas al punto ii. Calidad, flujo de la información y coordinación entre áreas intervinientes, b) Sistemas informáticos utilizados: SIGADE, a. Uso del sistema SIGADE y</p>

de estructura organizativa identificado, la AGN preguntó a la SSRFI sobre diversos aspectos sobre el resguardo de la información relacionada a los préstamos bilaterales. Como respuesta, la SSRFI indicó que "atento a la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y en tanto plataforma de uso obligatorio para gestionar los trámites del Sector Público Nacional, la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales utiliza este sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes. Asimismo, no fue necesario migrar información dado que las actividades y documentos atinentes al circuito de aprobación de préstamos se mantuvieron bajo la misma dependencia de la SSRFI, en la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral. Además, indicó que "no existe el procedimiento para el resguardo de la documentación de respaldo del endeudamiento bilateral" y que "desde la implementación del Sistema de Expediente Electrónico, no se utiliza formato físico". Por esta razón, "no hay lugar físico de guardado de expedientes" y "no hay área física de depósito de expedientes físicos". El organismo no respondió sobre la digitalización de los expedientes y sus restricciones a posibles modificaciones. Sin embargo, con posterioridad el organismo señaló que a partir del 2015 los expedientes se encuentran en proceso de digitalización y aquellos iniciados con

se utiliza el sistema GDE. Además, los expedientes correspondientes a los préstamos bilaterales que tramitaron y concluyeron en soporte papel y alguna documentación que pudo conservarse en la Dirección como fuente de consulta en tanto préstamos activos, terminará de digitalizarse previo a la remisión al archivo. Por otra parte, la carga de información con el nombre asociado a un código SIGADE de esa muestra de 40 actuaciones, no se corresponde con la información disponible en la SSRFI, en el que constan los nombres de los proyectos que se financian a través de los contratos de préstamos o de garantía que se gestionan desde la DNPFE. La mayor parte de esos datos de SIGADE se corresponden a préstamos firmados en la década del 90 cuyo periodo de desembolsos al momento de la auditoría ya estaban concluidos y ya estaban en la fase de repago; es decir no eran préstamos activos durante el periodo auditado.

coordinación entre sistemas informáticos respecto a los datos de los préstamos bilaterales.

anterioridad no se encuentran digitalizados en su totalidad. Esta afirmación contradice lo expresado en la nota de pedido de información anteriormente mencionada en la que afirman que desde la implementación del Sistema de Expediente Electrónico no se utiliza formato físico. Cabe destacar que ante reiterados pedidos de remisión o acceso a los expedientes listados por número de SIGADE, el auditado solo proveyó uno e indicó que "la SSRFI no tiene acceso a todos los expedientes listados en el cuadro 1-A correspondientes al rubro Bilaterales y Resto Bilaterales. De los 40 expedientes, solo 3 corresponden a préstamos bilaterales (...) los restantes no corresponden a préstamos activos, es decir, no son proyectos de inversión activos en el ámbito de la Subsecretaría." Lo indicado por el auditado respecto de la falta de procedimientos de resguardo de la información, las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE, la falta de respuesta sobre la digitalización de los expedientes y sus restricciones a posibles modificaciones y la falta de coordinación entre áreas podrían afectar el flujo de información en el proceso de gestión de esta porción del endeudamiento" (páginas 47/48).

1 6	<p>“iii. Análisis de riesgos (...) a) Opinión del BCRA acerca del impacto de las operaciones de endeudamiento externo en la balanza de pagos (...) Se consultó a la SSRFI si en el proceso de toma de préstamos bilaterales, el BCRA realizó el análisis comprendido en el art. 61 de la LAF o, en caso negativo, que ente es el encargado de realizarlo. En el auditado indicó que "en el proceso de aprobación de operaciones de crédito público que originen la constitución de deuda pública externa, toma la intervención de su competencia el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el marco de lo previsto por el art. 61 de la Ley 24.156 de la Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, acerca del impacto de la operación en la balanza de pagos." (...) En relación con lo mencionado, de la información provista no surge que el auditado haya dado intervención al área que el BCRA indica. Dicha advertencia parece señalar un requisito a tener en cuenta por el auditado no obstante lo cual debe señalarse que la normativa relevada no indica cuales son los contenidos mínimos de la opinión que se requiere.” (páginas 49/50)</p>	SSRFI	<p>Específicamente, en relación a las intervenciones requeridas conforme al marco normativo de aplicación para la suscripción de contratos de préstamo (y de garantía) con organismos de crédito bilaterales[10] y a los efectos de la conclusión de las negociaciones de contrato de préstamo, esta Dirección Nacional solicita la opinión BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, sobre el impacto de cada operación en la balanza de pagos, en el marco de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley N° 24.156 y sus normas modificatorias y reglamentarias. Sobre el comentario del último párrafo de las observación transcrita, si bien se refiere a una actuación que corresponde al año 2014-anterior a esta gestión, corresponde señalar que en función de la reasignación de funciones producida en la Administración Pública Nacional a partir de lo dispuesto por el Decreto No 1.268 de fecha 29 de julio de 1994, el análisis del impacto de las operaciones de deuda pública externa sobre el balance de pagos, reflejado en las cuentas internacionales, era materia propia de la DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES, dependiente actualmente del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y CENSOS. En tal sentido, tomó la intervención de su competencia la referida Dirección de Cuentas Internacionales mediante CUDAP: Memo N° S01:0060876/2014 el que se adjunta, dándose así lugar a la intervención indicada por el BCRA que se menciona en la observación.</p> <p>Adicionalmente, cabe mencionar que a partir del dictado del Decreto N° 47/2017, el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, en el marco de su competencia y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley N° 24.156, será el organismo encargado de realizar las proyecciones de las distintas cuentas del balance de pagos y de la posición de inversión internacional (conforme art. 2 del referido decreto).</p>	<p>Se modifica el texto del informe. Constituye nueva evidencia no provista por el auditado en la etapa de ejecución de las tareas del informe.</p>
--------	--	-------	--	---

1 7	<p>“ c) Riesgos Financieros (...) Por otro lado se consultó a la SSRFI respecto al manejo de riesgos en el ámbito del endeudamiento bilateral pero el mismo no responde las preguntas realizadas específicamente sobre este punto (Nota AGN No 660/17). En suma, tanto la ONCP como la SSRFI no informan acerca de un análisis específico de riesgo para el endeudamiento bilateral. En este sentido la SSRFI no contesta las preguntas específicas sobre el análisis de riesgos en la nota de pedido de información. (...) Por otra parte, y siguiendo un criterio de sana práctica, esta base de expertise técnico permitiría al auditado formular y documentar un plan de mitigación de los riesgos detectados." (página 58)</p>	SSRFI	<p>Según fuera más arriba referenciado, en el marco de los Decretos 741/15, 442/16, 32/17, 174/18, las funciones de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales y sus direcciones dependientes, se relacionan específicamente con actividades relativas a la coordinación del vínculo institucional con organismos financieros internacionales de crédito, multilaterales y bilaterales, programación de la cartera de préstamos con estos organismos, participación en la negociación de contratos de préstamo en coordinación con las restantes áreas del ministerio de Hacienda, como asimismo, supervisar la administración de programas en el ámbito del sector público nacional. Por tanto, no está en el ámbito de competencia normativamente asignada a la SSRFI, las cuestiones vinculadas a la medición y análisis de riesgos financieros de las operaciones de crédito público.</p>	<p>Se mantiene el texto del informe. Se reitera que la DNPOIC sería según la normativa relevada la autoridad de aplicación del circuito de contratación de préstamos bilaterales, siendo la SSRFI el responsable primario de aquello atinente a dichos préstamos. En tal sentido, la SSRFI tiene como función "2. Coordinar la programación, formulación, negociación y gestión de la cartera de préstamos con los organismos internacionales, multilaterales, bilaterales y regionales de crédito y la revisión de las operaciones de cartera existentes." Según la PTN, coordinar significa "Disponer actividades o cosas con método; ponerlas en orden. Normalmente coordina el responsable primario de un asunto." (Dictamen 15/02) Por su parte, la DNPOIC tiene como función "3. Intervenir en la identificación de fuentes y modalidades de financiamiento externo de los programas y proyectos que conforman el Plan</p>
--------	---	-------	---	--

				<p>Nacional de Inversión Pública en el marco de la Ley 24.354." Asimismo, la DNPOIC, "en su calidad de Organismo de Enlace con los Organismos Financieros Internacionales, es la que encabezará la negociación de las operaciones en nombre del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, en su carácter de representante del Prestatario..." (Res. 108/09, Etapa 2, Paso 2). Según la PTN, intervenir significa "Tomar parte de un asunto, interponiendo su autoridad sin ser el responsable primario de ese asunto." (Dictamen 15/02).</p> <p>Asimismo, la gestión de la deuda pública implica, entre otras cuestiones, relevar los riesgos a los que se encuentra sujeta la cartera de la deuda, entre ellos los riesgos financieros. Dadas las funciones señaladas, se estima pertinente la elaboración de análisis de riesgos en general, y financieros en particular.</p>
--	--	--	--	---

1 8	<p>"d) Consideraciones relacionadas al riesgo de liquidez: uso de las reservas del BCRA y costo cuasifiscal asociado (...) Se preguntó a la SSRFI y a la ONCP si se había consultado al BCRA respecto de la suficiencia de Reservas de Libre Disponibilidad para pagar la deuda bilateral en cada ejercicio, y la discriminación de los montos asignados a tal fin debido a que la normativa publicada no permite discriminar dicho concepto. Sobre dicha consulta, la SSRFI no respondió." (Paginas 59/61)</p>	SSRFI	Se remite al comentario realizado en el apartado precedente.	Se mantiene el texto del informe. Se remite al comentario anterior.
1 9	<p>"iv. Supervisión de la cartera de préstamos bilaterales (...) El análisis de los sistemas de supervisión se abordó desde dos aspectos: control interno y acciones específicas llevadas a cabo por la SSRFI (...) Por su parte, la SSRFI informó que "a través de la DNPOIC se efectúa el seguimiento y control de los préstamos y avales, análisis de autorizaciones de desembolsos y seguimiento y monitoreo de la cartera activa de proyectos enmarcados en el financiamiento bilateral. Ante consulta, el organismo no remitió manuales de procedimientos que regulen las actividades de control, supervisión y monitoreo de la cartera de deuda bilateral a su cargo, ni tampoco la definición de métricas o indicadores con resultados y desvíos. Específicamente el organismo indicó que "las actividades impulsadas por la DNPOIC en el ámbito del seguimiento y monitoreo de los proyectos en ejecución involucra, por una parte, recabar información sobre el estado de situación y ejecución de la cartera y su análisis, así</p>	SSRFI	<p>Efectivamente, en el marco de las acciones asignadas, esta Dirección Nacional, dentro de las actividades de seguimiento y monitoreo de los Proyectos en ejecución incluyen por una parte, recabar información sobre el estado de situación y ejecución de la cartera y su análisis, así como también, sobre el pago del capital de deuda, intereses, comisiones y prima de seguro. Así, se suele registrar datos tales como fecha de efectivización de los desembolsos, el monto de éste (diferenciando en concepto de bienes u obra civil), el registro del número de expediente del ministerio ejecutor, las fechas y montos de pago en concepto de deuda, la construcción de los flujos de fondos de la cartera bilateral, entre otros. Para así elaborar luego reportes internos de gestión y seguimiento. Otra de las funciones realizadas por la DPNFEB es la tramitación de las solicitudes de desembolsos a las instituciones financieras conforme a los circuitos procedimentales requeridos para cada Proyecto de acuerdo a lo estipulado en los Convenios de Préstamos respectivos. Tales procedimientos de gestión interna (actualmente reflejados en guías de trámite) se plasmarán en el manual de procedimientos que se está elaborando en el ámbito de la SSRFI. Por otro lado, es importante resaltar que desde esta Dirección Nacional se informa a la Dirección de Administración de la Deuda Pública, respecto de la efectividad de los decretos que aprueban contratos de préstamo y de garantía, para su debido registro; de</p>	Se mantiene el texto del informe. El auditado no proveyó evidencia acerca de "manuales de procedimientos que regulen las actividades de control, supervisión y monitoreo de la cartera de deuda bilateral a su cargo, ni tampoco la definición de métricas o indicadores con resultados y desvíos". Durante las tareas de ejecución, la SSRFI no remitió las "guías de trámite", ni las proveyó en su descargo. La afirmación del auditado de que los procedimientos de gestión interna "se plasmarán en el manual de procedimientos que se está elaborando en el ámbito de la SSRFI" podrá ser objeto de futuras auditorías a efectos de verificar los

<p>como también, sobre el pago del capital de la deuda, intereses, comisiones y prima de seguro. En cuanto al pago de comisiones de compromiso, se evaluó si el auditado conoce la causa del pago de comisiones de compromiso y realiza acciones para mitigar el pago de las mismas. En este marco, algunas de las funciones de la DNPFEB son "realizar el seguimiento de los desembolsos de fondos provenientes de Préstamos Concesionales, Operaciones Crediticias y de Asistencias Financiera con organismos financieros externos bilaterales, destinados al financiamiento de proyectos" y "verificar la ejecución de los programas originales y advertir sobre eventuales desvíos que pudieran haberse producido ... Particularmente, se preguntó a la SSRFI si analiza las razones del pago de comisiones de compromiso y las formales de reducir el costo asociado, pero no se obtuvo respuesta. Por su parte, la ONCP indicó que "las negociaciones relacionadas con el endeudamiento bilateral son competencia de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, en dicho contexto no se realizan en esta oficina los análisis sobre las razones del pago de las comisiones de compromiso ni la forma de reducir el costo en los casos posibles (...) Como fuera mencionado en el Apartado ii.b), el registro de la deuda (incluyendo las comisiones de compromiso) se realiza a través de la SIGADE y es administrado por la DADP. Ante consulta, el organismo no respondió si tiene acceso al SIGADE y si lo utiliza a fin de coordinar los flujos de</p>	<p>igual forma, respecto de la efectividad de los desembolsos, a los mismos efectos. De tal modo que a través del registro de préstamos, se analice por el área competente para cargar al Sistema SIGADE las condiciones financieras y los parámetros contractuales del mismo (fechas, frecuencia, tasa de interés, etc.), que darán origen a los calendarios estimados de desembolsos y pagos de capital, intereses y comisiones. En efecto, es competencia de la Dirección de Administración de la Deuda Pública (DADP), dependiente de la Oficina Nacional de Crédito Público, atender los servicios de la deuda pública de acuerdo a las previsiones presupuestarias y a los compromisos financieros asumidos por la Nación.</p> <p>Por otra parte, es necesario señalar que, como requisito normativamente establecido para la conclusión de la negociación de los contratos de préstamo para el financiamiento de proyectos, la DNPFEB da intervención a la ONCP para que en el marco de su competencia, se expida respecto de la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo (conforme ley 24.156 y 11.672), el cual incluye las comisiones que han de ser pagadas en el marco del financiamiento y que forman parte de la estructura de la operación y de su costo financiero total.</p>	<p>resultados de tal acción.</p>
---	---	----------------------------------

	información que se requieran con otras áreas. No obstante, la SSRFI informó que los expedientes administrativos del Sector Público Nacional se consultan mediante los sistemas GDE Y COMDOC.“ (páginas 63/65)			
2 0	"a) Seguimiento de la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 respecto a avales no registrados (...) Particularmente, en lo que hace al seguimiento de pago de comisiones de compromiso, la falta de respuesta por parte de la SSRFI, y la afirmación de la ONCP, hace que la supervisión en este ámbito se vea afectada" (paginas 67/68)	SSRFI	Con respecto al estado actual de los avales emitidos con anterioridad a 2015, no se observa en el listado de la página 30 (página 84 del pdf) del Informe sobre la Cuenta de Inversión 2015 avales vinculados a préstamos bilaterales o los que la SSRFI haya tomado intervención. En relación al seguimiento del pago de comisiones, se entiende que se efectúa a través del Sistema SIGADE, conforme fuera más arriba reseñado.	Se mantiene el texto del informe. Más allá de que la observación del informe de la Cuenta de Inversión 2015 fuera sobre todos los avales, en el presente informe las preguntas se circunscribieron a la deuda bilateral.
2 1	"b) Análisis de la eficiencia (costo) de los términos de la reestructuración con el Club de París (...) Se solicitó a la SSRFI y a la ONCP la remisión de documentación que detalle el fundamento o la razón de la elección de los términos del acuerdo Ad Hoc por sobre los Términos Clásicos. En relación a lo solicitado, la SSRFI no respondió al pedido de información respecto a este punto en particular (...) No obstante la falta de remisión de la documentación que dé cuenta de la elección de los Términos Ad Hoc, este equipo de auditoría realizó un ejercicio de comparación suponiendo que el monto renegociado en la reestructuración con el Club de París ronda VI (USD 9.690,66 millones) se renegociaba bajo Términos Clásicos en lugar de los Ad Hoc. La comparación se evalúa en relación al costo: el acuerdo es más eficiente bajo los términos que tengan el menor costo de	SSRFI	No resulta tema de competencia de esta SSRFI en el marco de las acciones asignadas por los Decretos 741/15, 442/16, 32/17, 174/18.	Se modifica el texto del informe agregando notas al pie aclaratorias. Dado que no existe normativa específica que regule el proceso de gestión de deuda bilateral ni relacionada al procedimiento en eventos de reestructuración, se solicitó información tanto a la ONCP como a la SSRFI. Tal como se señaló en el informe no se obtuvo la contestación que se aporta en el descargo.

	endeudamiento para el Estado." (página 73/76)			
2 2	<p>“5) Hallazgos y recomendaciones (...) Sub Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable. 1.1.1: ¿El organismo auditado cumple con el artículo 61 de la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156)? (...) Recomendación: Se recomienda generar un documento que detalle el contenido que requiere el análisis del BCRA sobre el impacto de los servicios de deuda en el balance de pagos del Estado Nacional en el marco del art. 61 de la LAF, y la metodología necesaria para realizarlo. Efecto: Eficiencia. El gestor podría no contar con información completa sobre el impacto de la deuda externa en la balanza de pagos, por no requerir opinión al área que el BCRA indicó. (página 80)</p>	SSRFI	<p>No resulta tema de competencia de esta SSRFI en el marco de las acciones asignadas por los Decretos N° 741/15, 442/16, 32/17, 174/18. Como fuera señalado, en relación a las intervenciones requeridas conforme al marco normativo de aplicación para la suscripción de contratos de préstamo (y de garantía) con organismos de crédito bilaterales y a los efectos de la conclusión de las negociaciones de contrato de préstamo, esta DPNFEB solicita la opinión BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA), sobre el impacto de cada operación en la balanza de pagos, en el marco de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley N° 24.156 y sus normas modificatorias y reglamentarias. Por tanto, se da efectivo cumplimiento al requerimiento previsto por el art. 61 de la ley 24.156.</p>	<p>Se modifica el hallazgo y se mantiene la recomendación. El cumplimiento formal del pedido del dictamen no implica su cumplimiento técnico. Dadas las cuestiones señaladas en el punto iii. Análisis de riesgos / a) Opinión del BCRA acerca del impacto de las operaciones de endeudamiento externo en la balanza de pagos, se considera necesario esclarecer los requisitos técnicos necesarios.</p>

2 3	<p>"Sub Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral siguió la herramienta DEMPA. 1.2.1 ¿Se diseñó una estrategia de endeudamiento bilateral? Hallazgo: La SSRFI no proveyó evidencia sobre una estrategia o plan de endeudamiento bilateral. La ONCP indica que la estrategia de las operaciones que se realizan en la SSRFI están enmarcadas en el plan financiero plurianual en cual no discrimina el tipo de financiamiento externo a obtener (bilateral o multilateral) Recomendación: Elaborar estrategia de endeudamiento enmarcado en buenas prácticas que contemple el endeudamiento bilateral. Efecto: Economía: La falta de una estrategia de endeudamiento aleja al auditado de una sana práctica. Eficiencia: Se considera que la gestión de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo" (páginas 80 y 81)</p>	SSRFI	<p>como antes se señalara, actuando estrictamente de lo que resulta exigible en el marco de la normativa vigente, la DPNPFEB inicia las gestiones correspondientes para la aprobación y suscripción de préstamos con financiamiento externo bilateral, con la priorización del respectivo programa o proyecto por parte de Jefatura de Gabinete de Ministros y con la verificación de la autorización legislativa de endeudamiento. Por otra parte, la herramienta DEMPA no está incorporada el ordenamiento jurídico nacional.</p>	<p>Se mantiene el hallazgo y la recomendación. Se remite a la contestación del descargo número 12.</p>
--------	--	-------	---	--

2 4	<p>"1.3.2 ¿La información sobre el endeudamiento bilateral se encuentra publicada y es de fácil acceso a la población?(...) Hallazgo: La información sobre el endeudamiento bilateral no se encuentra correctamente publicada y no es de fácil acceso a la población. Recomendación:• Mantener un organigrama actualizado e información pertinente sobre la labor de la DPFEB en la página oficial del MF. Publicar a través de medios oficiales y de manera ordenada el proceso de reestructuración de deuda y los acuerdos, o al menos los términos y condiciones relevantes de los mismos. Aprobar y publicar por medios oficiales las normas que establezcan parámetros claros y específicos para el endeudamiento bilateral y un circuito para la aprobación y suscripción de este tipo de endeudamiento. (...) Efecto: Economía: La falta de transparencia aleja al auditado de una sana práctica de administración' (página 83).</p>	SSRFI	<p>tal como fuera informado mediante NO-2017-15095975-APN-DNPOIC#MF, el acceso público al organigrama se realiza a través del sitio "Mapa del Estado" (https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/) en la dirección http://mapadelestado.modernizacion.gob.ar/organigramas/finanzas.pdf, que es un sitio oficial que brinda información sobre las estructuras organizativas de la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada, empresas y sociedades del Estado, que además permite conocer los objetivos y responsabilidades de cada Área de Gobierno, organigramas, normativas y autoridades designadas en los organismos público. También en la página web del Ministerio de Hacienda, se encuentra disponible la información Organismos Internacionales de Crédito (OIC), sobre Proyectos en ejecución, en preparación y firmados, tanto de los correspondientes a la cartera bilateral como multilateral (https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sehacienda/relacionesinternacionales). Asimismo, se encuentra en trámite el proyecto de acto administrativo por el cual se aprueba un CIRCUITO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA APROBACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS O CONTRATOS DE PRÉSTAMO O GARANTÍA CON ORGANISMOS FINANCIEROS ACIONALES, MULTILATERALES, REGIONALES, BILATERALES Y/O CON ESTADOS EXTRANJEROS</p>	<p>Se modifica el hallazgo y la recomendación. Se remite a la contestación del descargo número 13. En relación con la afirmación del auditado "Asimismo, se encuentra en trámite el proyecto de acto administrativo por el cual se aprueba un CIRCUITO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA APROBACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS O CONTRATOS DE PRÉSTAMO O GARANTÍA CON ORGANISMOS FINANCIEROS ACIONALES, MULTILATERALES, REGIONALES, BILATERALES Y/O CON ESTADOS EXTRANJEROS" el estudio de tal circuito podrá ser objeto de una futura auditoría cuando se apruebe, a efectos de verificar el impacto de tal acción en el proceso de gestión del endeudamiento bilateral.</p>
--------	---	-------	---	---

2 5	<p>"1.3.4. Respecto a los préstamos bilaterales suscriptos a partir del año 2012 ¿El organismo auditado evaluó si los préstamos conllevan una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés? (...) Hallazgo: La SSRFI informó que los estudios o evaluaciones que determinen la utilidad social prospectiva o beneficio social respecto del costo financiero del endeudamiento bilateral" (...) es información que se releva de forma previa a la firma del convenio del préstamo." (página 84)</p>	SSRFI	según el art. 9 de la Ley 24.354, el determinar la utilidad social resultaría competencia de la DNIP. Sin ese cálculo no resulta factible compararlo con la TIR que surge del dictamen que elabora la ONCP	Se mantiene el hallazgo y la recomendación. La recomendación versa sobre el reordenamiento del proceso que incluya el análisis propuesto por las buenas prácticas internacionales, teniendo en cuenta también la Res. SPEyPD 125/2012, Anexo, punto 16.
2 6	<p>"Objetivo 3: Examinar si el proceso de reestructuración de deuda bilateral es económico (...) 3.3 ¿Los términos utilizados de la reestructuración del 2014 con el Club de Paris fueron ventajosos (en términos de eficiencia) respecto a otros términos aplicables (términos clásicos)*? *Términos aplicados en reestructuraciones anteriores. Hallazgo: La SSRFI no respondió al pedido de información..." (página 87)</p>	SSRFI	No resulta tema de competencia de la SSRFI.	Se mantiene el hallazgo y la recomendación. Se remite a la contestación del descargo número 21.

2 7	<p>“Objetivo 4: Examinar si el proceso de endeudamiento bilateral contempla una evaluación de los riesgos financieros. 4.1 ¿El ente auditado realiza un análisis de riesgo financiero del endeudamiento bilateral e implementa mecanismos de mitigación de los mismos? (...) Hallazgo: La SSRFI no responde si realiza un análisis específico de riesgos financieros en el endeudamiento bilateral (riesgo de moneda, riesgo de tasa de interés, riesgo de liquidez, etc.) Recomendación: Realizar y documentar de forma sistematizada un análisis de riesgo sobre la estructura de la cartera de la deuda pública que incluya el endeudamiento bilateral. Asimismo contemplar un plan de mitigación para los riesgos identificados. Efecto: Efectividad y eficiencia. La falta de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación impide que se conozca e informen correctamente los mismos afectando la gestión del endeudamiento.” (página 89)</p>	SSRFI	No resulta tema de competencia de la SSRFI conforme más arriba fuera referenciado	Se mantiene el hallazgo y la recomendación. Se remite a la contestación del descargo número 17.
2 8	<p>"Objetivo 4: Examinar si el proceso de endeudamiento bilateral contempla la evaluación de los riesgos financieros. 4.5. ¿El ente auditado conoce la causa del pago de comisiones de compromiso y realiza acciones para mitigar el pago de las mismas? Hallazgo: La SSRFI no respondió la consulta respecto de si se realizan análisis sobre el pago de comisiones de compromiso, las razones de pago y las formas de reducir el costo asociado, indicando que "se brinda respuesta (...) en lo que resulta del ámbito de las</p>	SSRFI	Se remite a la respuesta más arriba brindada.	Se mantiene el hallazgo y la recomendación. Dado que el auditado reemite a la respuesta anterior, se reitera que lo afirmado en ese caso podrá ser objeto de futuras auditorías (ver descargo N° 19).

<p>competencias asignadas a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) y a la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral de la Dirección Nacional de Proyectos (DNPOIC) con Organismos Internacionales de Crédito en la órbita de aquella". No obstante, previamente la SSRFI había indicado que "las actividades impulsadas por la DNPOIC en el ámbito del seguimiento y monitoreo de los proyectos en ejecución involucra, (...) el pago de capital de la deuda, intereses, comisiones y prima de seguro. En esta línea, la DPFEB, dependiente de la DNPOIC, tiene como función "Realizar el seguimiento de los desembolsos de fondos provenientes de Préstamos Concesionales, operaciones Crediticias y de Asistencia Financiera con organismos financieros externos bilaterales, destinados al financiamiento de proyectos. Recomendación: En base a las funciones asignadas, evaluar y documentar las causas del pago de comisiones de compromiso y acciones para minimizar el pago de las mismas. Efecto: La afirmación del ONCP, la falta de respuesta y la contradicción por parte de la SSRFI, hace que el sistema de supervisión se vea comprometido en lo relativo al pago de comisiones de compromiso". (páginas 91 y 92)</p>			
--	--	--	--

Fuente: Nota ONCP N° NO-2019-06395275-APN-DADP#MHA

7) Conclusiones

Eficiencia

Las consideraciones expuestas a lo largo de este Examen señalan oportunidades de mejora en cuanto a la eficiencia del proceso de gestión del endeudamiento bilateral. Las advertencias efectuadas en relación con la falta de un marco normativo específico, transparencia, confiabilidad y flujo de la información, falta de coordinación de las áreas, ausencia de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación y debilidad del control interno podrían afectar en general la eficiencia del proceso, dificultando al auditado ponderar las mejores alternativas en miras a conseguir la mejor combinación de costo/riesgo para gestionar el endeudamiento.

Por otra parte, dado que se considera conforme a una sana práctica que la administración de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo, la falta de este documento y de un plan de endeudamiento que contemplen el endeudamiento bilateral, aleja la gestión de una administración eficiente en el marco señalado. No obstante, cabe destacar el expertise de las áreas específicas y las acciones del auditado relacionadas a la elaboración de dictámenes técnicos y análisis de riesgos globales, que aunque no resultan homogéneos en cuanto a la metodología y carecen de formalización en algunos casos, lo orientan en un curso de sana administración.

Economía

Los defectos apuntados en relación a la falta de publicidad normativa, dificultades para conocer las condiciones financieras de los acuerdos y los posibles defectos en la carga del sistema de gestión alejan al auditado de la sana práctica que indica la necesidad de máxima divulgación y accesibilidad a los términos del endeudamiento.

Por otra parte, la falta de un marco específico y ordenado que regule el proceso de gestión del endeudamiento bilateral afecta la sana administración en tanto dificulta la coordinación de los entes que participan del proceso, la homogeneidad de la información requerida y producida y el cumplimiento de las funciones asignadas, lo que además de los riesgos operativos detectados podría inducir a mayores costos en el endeudamiento.

No obstante lo señalado, se destacan como principio de sana práctica de administración las menciones del auditado y otros entes participantes del proceso de gestión del endeudamiento bilateral respecto del trabajo que se estaría realizando en pos de generar un proceso más sencillo y coherente; dado que quedan fuera del período auditado los resultados de estas afirmaciones podrían ser objeto de seguimiento en futuras auditorías.

Efectividad

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán sus objetivos. Tomando en cuenta esta afirmación y teniendo en cuenta que el control interno apunta al logro de los objetivos (que incluye la gestión operativa, generación de información y cumplimiento de normas) los defectos de control interno señalados a lo largo de este Examen sumado a la falta de procedimientos para el resguardo de información, las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE y la falta de coordinación entre áreas pueden afectar la efectividad en el proceso y comprometen la adecuada supervisión de la gestión del endeudamiento bilateral.

Desde otro punto de vista, la efectividad también puede verse desde el punto de vista de cumplir con el servicio de la deuda al menor costo posible. Teniendo en cuenta la utilización de reservas de libre disponibilidad del BCRA para los pagos relacionados al endeudamiento bilateral, existe efectividad en tanto esta línea de financiamiento permitió conseguir recursos en moneda extranjera a un bajo costo para cumplir con los vencimientos de la deuda, minimizando así un eventual riesgo de liquidez (reafirmado por el hecho de que se trata de un mecanismo normativo). No obstante lo apuntado en relación a la efectividad y con la salvedad de que no fue implementado durante 2015 y 2016, debe señalarse que este mecanismo trae aparejado un costo cuasifiscal.

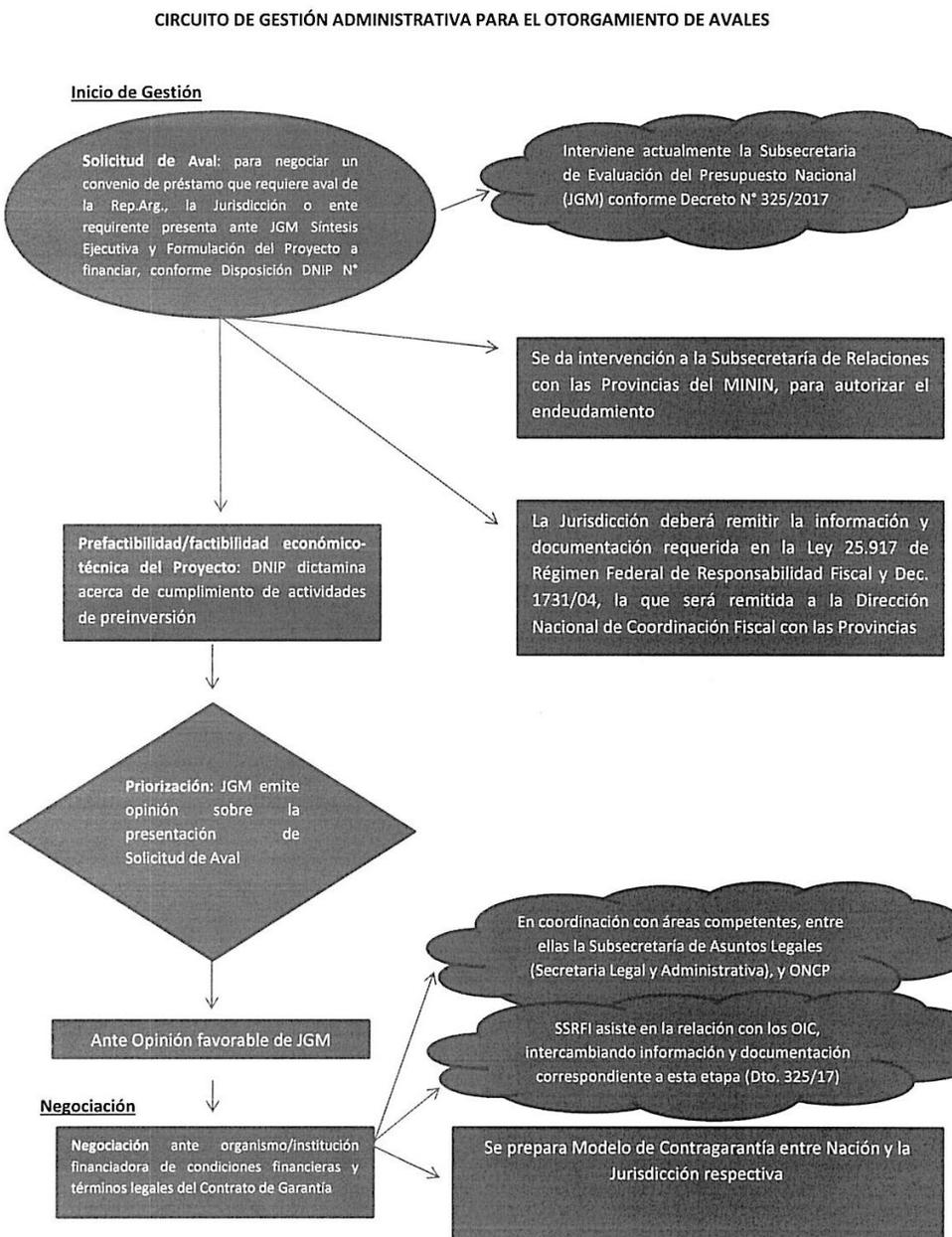
Como sana práctica cabe señalar en relación al pago de la deuda derivada de los acuerdos alcanzados con el Club de París, que el auditado cuenta con una planificación documentada para realizar los pagos y cumple con el pago del capital mínimo establecido.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

Dra. Edda E. Zanarello
Supervisora

Anexo 1

El mapa de procesos de la gestión de préstamos bilaterales informado por la SSRFI es el que se muestra a continuación¹⁹⁵:



¹⁹⁵ Enviado mediante Nota NO-2017-12921429-APN-SYLA#MF, en respuesta a Nota AGN 524/17 A-05.



Trámite de Aprobación

Trámite de aprobación: DPFEB (SSRFI) inicia la aprobación de la operación, adjuntando proyecto de acto administrativo, Contrato Comercial y Adendas, Modelo de Contrato de Préstamo. Luego se inicia solicitud de dictámenes técnicos (radiales).



Dictámenes Técnicos (Radiales):

- ONCP: Opinión sobre valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo.
- ONP: Opinión sobre art. 60 Ley 24156
- DNI: Opinión sobre cuestiones tributarias.
- BCRA: Opinión sobre el Impacto de los servicios de deuda en la balanza de pagos.



Se incorporan al Expediente los dictámenes técnicos, junto al Proyecto de Acto Administrativo y los Modelos de Contrato de Garantía y Contragarantía inicialados. Se elevan para conformidad del Sr. Ministro de Finanzas. Intervienen los Servicios Jurídicos Permanentes. (En el trámite de aprobación de la operación financiera se puede llegar a requerir Dictamen de la Procuración del Tesoro de la Nación)



Firma del acto administrativo de aprobación .



Publicación en el B.O. y entrada en Vigencia

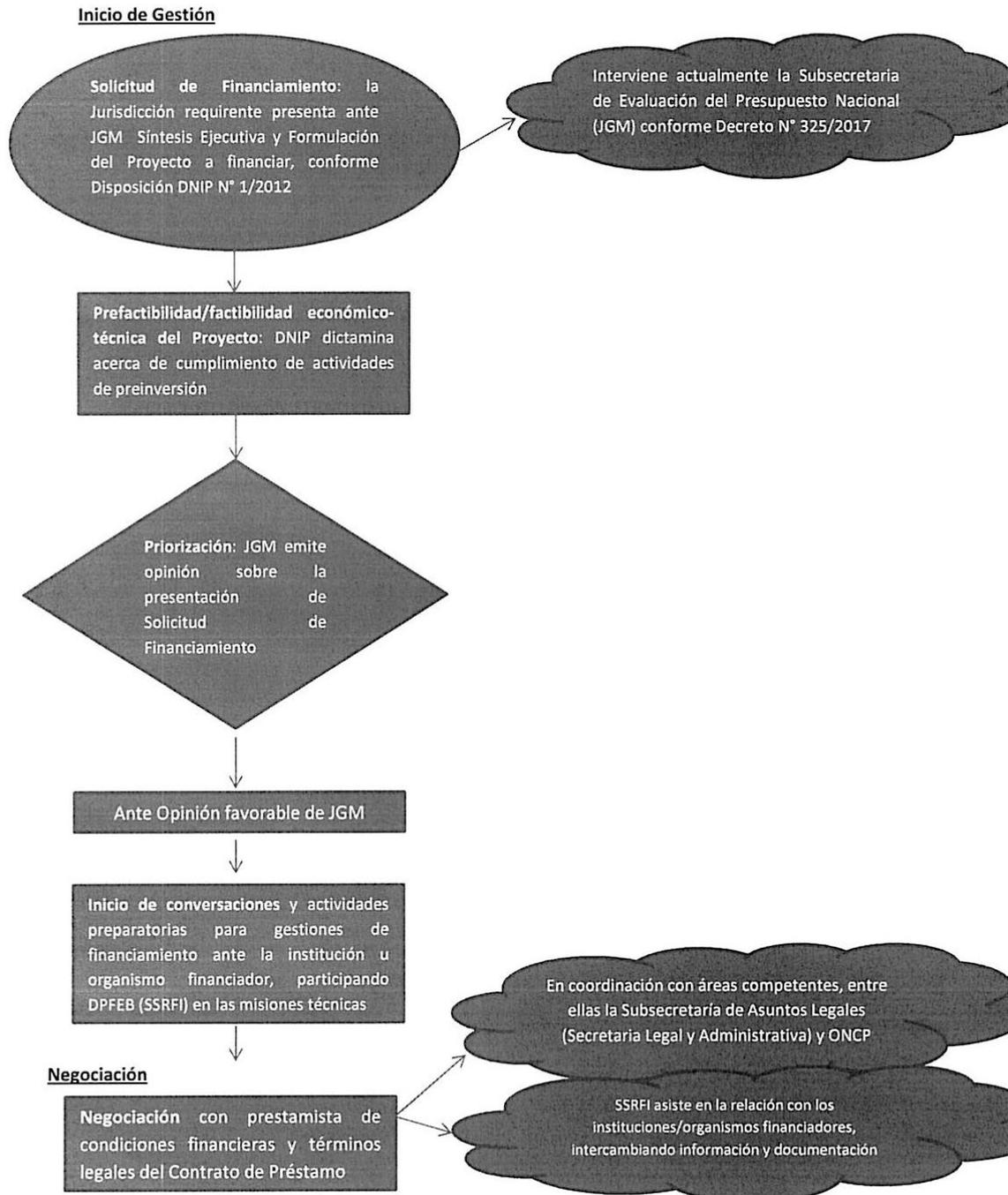


SSRFI coordina Firma de Contratos de Garantía y Contragarantía, entre el representante autorizado del OIC y el Sr. Ministro de Finanzas



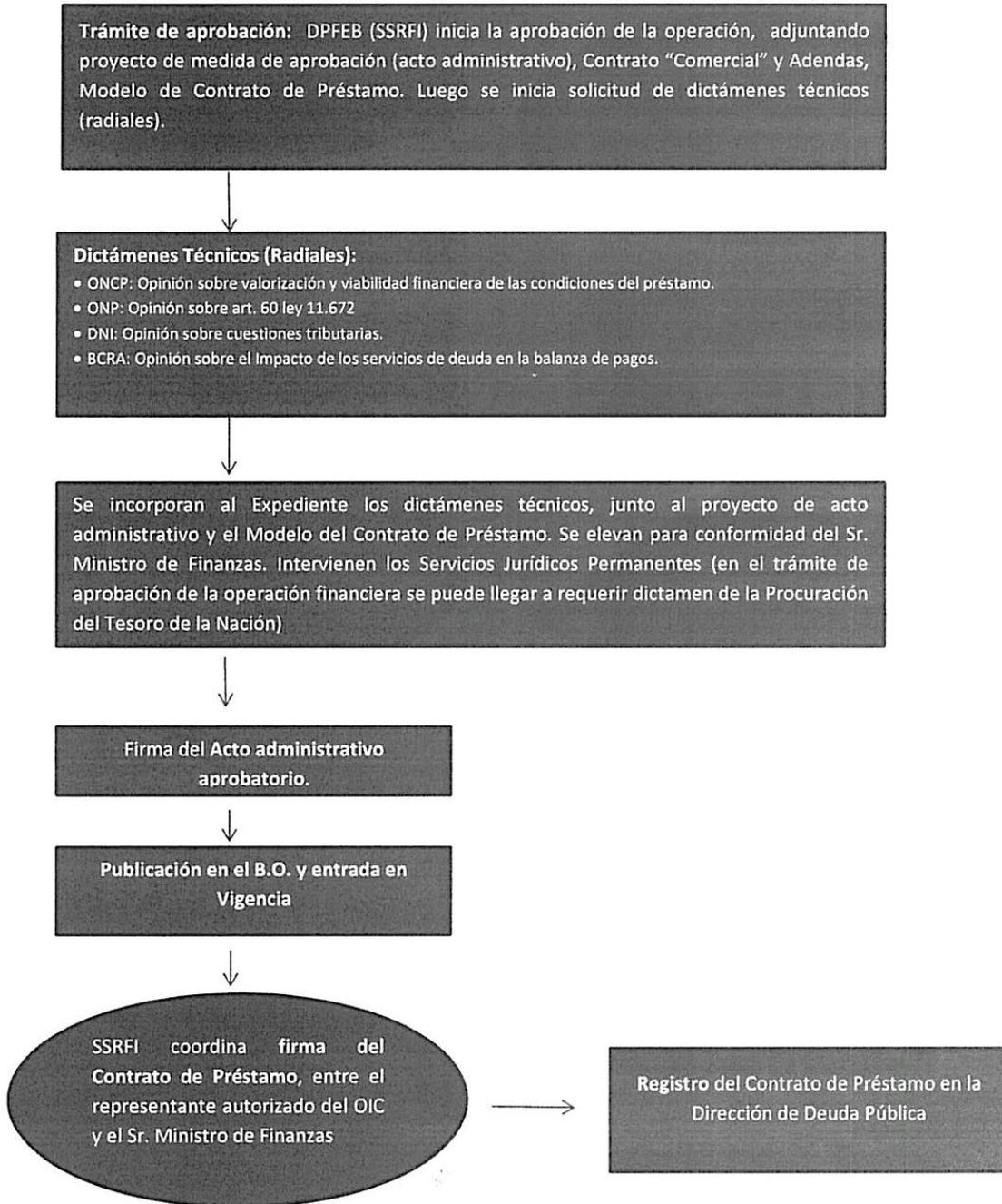
Registro del Contrato de Préstamo en la Dirección de Deuda Pública

CIRCUITO ADMINISTRATIVO DE APROBACIÓN DE CONTRATOS DE PRÉSTAMOS CON FINANCIAMIENTO EXTERNO BILATERAL





Trámite de Aprobación



Preguntas de auditoría

Cuadro 11

Objetivos, sub objetivos y preguntas de auditoría.

	Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable y sigue el las mejores prácticas.
	Sub Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable.
1.1.1	¿El organismo auditado cumple con el art. 61 de la LAF?
1.1.2	¿Existen condiciones de afectación de la coparticipación en los contratos de contragarantía entre la Nación y las provincias en el endeudamiento bilateral?
	Sub Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral siguió la herramienta DEMPA.
1.2.1	¿Se diseñó una estrategia de endeudamiento bilateral?
1.2.2	¿Se elabora un plan de endeudamiento anual que contemple los préstamos bilaterales?
1.2.3	¿El organismo auditado ha realizado acciones para seguir la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 respecto a avales no registrados o ha propuesto una alternativa?
	Sub Objetivo 3: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral siguió los principios de UNCTAD.
1.3.1.	¿Se establecieron sistemas de supervisión para el control de la ejecución de préstamos bilaterales?
1.3.2.	¿La información sobre el endeudamiento bilateral se encuentra publicada y es de fácil acceso a la población?
1.3.3	¿Se llevó a cabo una investigación ex ante sobre las implicaciones de solicitar los préstamos?
1.3.4	Respecto a los préstamos bilaterales suscriptos a partir del año 2012 ¿El organismo auditado evaluó si los préstamos conllevan una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés?
	Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión del endeudamiento bilateral se nutre de información confiable.
	¿Existe un registro completo y confiable de las condiciones de los préstamos bilaterales en el SIGADE?
2.1	Respecto a las observaciones de la SIGEN en relación al SIGADE ¿El organismo tuvo en cuenta las observaciones e implementó procedimientos acorde a sus recomendaciones?
2.2	¿Los expedientes cumplen con recaudos formales que resguarden la confiabilidad e integridad de la información?
	Objetivo 3: Examinar si el proceso de reestructuración de deuda bilateral es económico.
3.1.	¿La renegociación de la deuda con el Club de París en 2014 se realizó conforme al art. 65 de la Ley de Administración Financiera?
3.2	¿El gobierno preparó un plan/procedimiento de contingencia con la estrategia a seguir en caso de que una reestructuración de endeudamiento bilateral se torne inevitable?
3.3	¿Los términos utilizados de la reestructuración del 2014 con el Club de París fueron ventajosos (en términos de eficiencia) respecto a otros términos aplicables (términos clásicos)*? * términos aplicados en reestructuraciones anteriores.
3.4	¿Existe una planificación acerca del pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París?
3.5	¿Se cumple con el plan de pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París?
	Objetivo 4: Examinar si el proceso de endeudamiento bilateral contempla una evaluación de los riesgos financieros.
4.1	¿El ente auditado realiza un análisis de riesgo financiero del endeudamiento bilateral e implementa mecanismos de mitigación de los mismos?
4.2	¿Consideran el riesgo de liquidez?
4.3	¿Se considera la variación del costo de la deuda medido en pesos - riesgo de moneda -?

4.4	¿El auditado tuvo en cuenta el límite de emisión de Letras Intransferibles? ¿Existe un costo <i>cuasifiscal</i> asociado?
4.5	¿El ente auditado conoce la causa del pago de comisiones de compromiso y realiza acciones para mitigar el pago de las mismas?

Fuente: Elaboración Propia

Anexo 3

A continuación se detalla la metodología utilizada en la determinación del *costo cuasifiscal* originada en el pago de la deuda bilateral con reservas del BCRA.

Definición: Se define *costo cuasifiscal* como la diferencia entre el beneficio percibido por el BCRA por las Letras Intransferibles y el costo de la esterilización monetaria que realiza por el uso de reservas de libre disponibilidad por parte del Tesoro.

La dinámica comienza cuando, ante el vencimiento de deuda nominada en dólares, el Tesoro solicita el uso de reservas de libre disponibilidad al BCRA para afrontar el pago y otorga en contraprestación una Letra Intransferible. A fin de poder obtener los dólares necesarios el BCRA debe acudir al Mercado Único Libre de Cambios (MULC) lo cual genera un exceso de oferta de pesos que es esterilizado mediante la licitación de LEBACs para mantener un efecto monetario neutro.

Asimismo, a cambio de los dólares transferidos al Tesoro, el BCRA suscribe Letras Intransferibles las cuales son letras a 10 años que pagan una tasa equivalente a las que devenguen de las reservas internacionales del BCRA para el mismo período hasta un máximo de la tasa Libor menos un punto porcentual¹⁹⁶.

Por otro lado, el BCRA debe pagar una tasa de interés por las LEBACs llegado el momento del vencimiento de las mismas¹⁹⁷.

Si bien luego de la esterilización el mercado de dinero vuelve a estar en equilibrio, en el balance del Banco Central existirán cantidades similares de LEBACs y de Letras Intransferibles. Estos instrumentos tienen una diferencia en las tasas de interés que generan el *costo cuasifiscal* para el BCRA.

Métodología de cálculo:

¹⁹⁶ Con intereses que devengan semestralmente.

¹⁹⁷ Los plazos son variables y la tasa de interés se determina en el momento de la licitación.

$$\text{Fórmula: } eLI = \Sigma (LI_1 * TC * L) + \dots + (LI_n * TC * L)$$

donde

eLI: costo implícito esterilización anual Letras Intransferibles

LI: Monto en divisas Letra Intransferible

TC: Tipo de cambio \$ / U\$S a la fecha de colocación

L: Tasa de interés LEBACs a 12 meses en pesos promedio simple de las licitaciones del año, calculada para un período de 365 días. El intervalo incluye a las colocaciones con retornos entre los 300 y 390 días.

Supuestos utilizados en esta metodología:

1. El tipo de cambio utilizado es al 31/12 de cada año.

Cuadro 12

Tipo de cambio de \$/USD

2013	\$ 6,521 / U\$S 1
2014	\$ 8,552 / U\$S 1

Fuente: Cuenta de Inversión 2013 y 2014.

2. La tasa de interés de Lebac a 12 meses utilizada fue:

Cuadro 13

Tasa Lebac a 12 meses (promedio anual)

2013	16,95%
2014	28,64%

Fuente: Cuenta de Inversión 2013 y 2014.

3. EL BCRA esteriliza el 100% de la emisión causada por esta dinámica de modo tal de mantener un efecto monetario neutro de la utilización de reservas de libre disponibilidad.

Anexo 4

Metodología de simulación

Se realizó una simulación del acuerdo suponiendo la aplicación de los Términos Clásicos en lugar de los Términos Ad Hoc utilizando tres metodologías para comparar los costos del endeudamiento:

- Comparación de la TIR (Tasa Interna de Retorno).
- Comparación del VAN (Valor Actual Neto).
- Análisis de la tasa de interés de indiferencia.

Se advierte que el cálculo inicial del monto de la deuda que asciende a un total de USD 9.690 millones no se encuentra auditado para el análisis realizado en este apartado. Este se compone de USD 4.884 millones (50,40%) por capital adeudado, USD 1.173 millones (12,11%) por intereses adeudados y USD 3.633 millones (37,49%) por intereses por mora¹⁹⁸.

Análisis en base a la metodología TIR

A los fines del cálculo se supusieron dos escenarios para los Términos Clásicos. La razón de esto subyace en que los Términos Clásicos indican que se debe utilizar una *tasa apropiada de mercado*. La misma, se negociaría en el momento del acuerdo y respondería a la situación de mercado particular que afecte a la República Argentina en el momento de la negociación. A fin de considerar los casos pertinentes para este análisis los escenarios propuestos son:

Cuadro 14
Escenarios propuestos para los Términos Clásicos.

Escenarios Clásicos	Términos	Tasa apropiada de mercado.
Términos Clásicos 1		3% anual en dólares. Tasa básica del acuerdo con Ad Hoc. (Escenario de mínima)
Términos Clásicos 2		8,75% anual en dólares. Tasa de bono BONAR 2024. (Escenario de máxima)

Fuente: Elaboración propia.

¹⁹⁸ Proyecto S01 0006905-2014 cuerpo I, pág. 50

- **Escenario 1 (Términos Clásicos 1)**: Se toma como *tasa apropiada de mercado* una tasa del 3% anual en dólares. La misma se corresponde con la tasa de interés básica de los pagos regulares en los términos Ad Hoc acordados en la Ronda VI de renegociación con el Club de París. Es decir, se mantiene la tasa acordada en la reestructuración del 2014 pero se evalúa el costo teniendo en cuenta la forma de amortización de los Términos Clásicos. La razón de este supuesto es que, al ser la tasa a la que la República Argentina pudo acceder en la renegociación del Club de París Ronda VI, puede considerarse como una tasa que el mercado internacional de acuerdos bilaterales considerada adecuada para Argentina. Este escenario será considerado el escenario de mínima, es decir, el menos costoso.
- **Escenario 2 (Términos Clásicos 2)**: Se utiliza una tasa del 8,75% anual en dólares la cual se corresponde con la tasa del BONAR 2024 que fue emitido en mayo de 2014 bajo Ley Argentina y por un plazo similar¹⁹⁹ al que se hubiera acordado con el Club de París de pactarse Términos Clásicos (10 años). Por lo antedicho y, teniendo en cuenta que la tasa anteriormente mencionada era la tasa de interés de referencia del endeudamiento público en dólares para bonos del Estado Nacional, se la podría tomar como una *tasa de mercado apropiada*²⁰⁰. Este escenario será considerado el escenario de máxima, es decir, el más costoso.

Adicionalmente, se realizan los siguientes supuestos respecto a los Términos Clásicos que se consideran en ambos escenarios:

- Durante el periodo de gracia de 3 años no se paga capital pero sí interés²⁰¹.
- La forma de amortización de capital es escalonada creciente y se corresponde con la forma de amortización pautada en el acuerdo del Club de París, Ronda V (año 1992)²⁰².

¹⁹⁹ El plazo del acuerdo con el Club de París es de 10 años con 3 años de período de gracia. Si bien este bono no tiene período de gracia, se considera la tasa del bono como relevante para el cálculo.

²⁰⁰ Los Términos Clásicos indican que el interés aplicable no considera el riesgo país. El bono elegido, al ser emitido bajo Ley Argentina considera este costo implícitamente en su tasa. En este sentido, una tasa tan alta no hubiera sido probable para un acuerdo con el Club de París bajo estos términos. No obstante, este escenario se corresponde con un escenario de máxima, es decir, el más costoso que pudiera haber ocurrido.

²⁰¹ Fuentes: 1) “*Estudio Especial Sobre la Deuda Pública con Organismos Oficiales*”, Banca Comercial, y Otros Acreedores. Gerencia de Deuda Pública, Auditoría General de la Nación (Res. 166/05).

2) Documento: “*El Club De París: Una Visión De Largo Plazo*” Carlos Pérez de Eulate, Dirección General Adjunta de Asuntos Internacionales. Banco de España. Página 8 párrafo 4.

Cuadro 15
Resultados con metodología TIR

	Min	Max	Aclaraciones
Términos Ad Hoc	2,997%*	4,447%*	En el escenario mín. se paga siempre el capital objetivo (Escenario Ad Hoc 2 Cuadro 6). En el escenario máx. se paga el capital objetivo al final (repartido entre el 2020 y 2021) (Escenario Ad Hoc 1 Cuadro 6)
Términos Clásicos	3,000%*	8,750%*	El escenario mín. es a tasa de 3% (Escenario Términos Clásicos 1 Cuadro 14). El escenario máx. es a tasa de 8,75% (Escenario Términos Clásicos 2 Cuadro 14).

*Las tasas están aproximadas al 3er decimal.

Fuente: Elaboración propia en base a metodología y supuestos enunciados.

Bajo el método TIR los casos de mínima para ambos términos son aproximadamente igual en costo (2,997% en el caso Ad Hoc y 3% en el caso Clásico). En relación a los casos de máxima, un acuerdo bajo los términos Clásicos es menos económico.

En relación al desarrollo de esta simulación, cabe hacer algunas consideraciones:

- La metodología de análisis de Tasa Interna de Retorno no considera que el costo de oportunidad del dinero pueda variar a los largo de los años.
- La principal diferencia en los acuerdos se encuentra en el período de gracia: los Términos Clásicos permiten al deudor contar con 3 años de gracia en el pago del capital constituyendo un beneficio el hecho de tener a disposición este dinero durante los primeros años.

A fin de tener en cuenta el impacto de estas consideraciones se complementó con el análisis VAN.

Análisis en base a la metodología VAN.

²⁰² “Estudio Especial Sobre la Deuda Pública con Organismos Oficiales”, Banca Comercial, y Otros Acreedores. Gerencia de Deuda Pública, Auditoría General de la Nación Res. 166/05 Octubre de 2005. Pág 31.

Se realizó el ejercicio de valuación de los términos bajo el método del Valor Actual Neto (VAN) contemplando la Estructura Temporal de Tasas de Interés (ETTI). La diferencia con la metodología TIR es que la metodología VAN permite descontar los flujos de fondos por la tasa de descuento correspondiente al momento del tiempo del pago²⁰³.

Los supuestos empleados en la metodología TIR se mantienen constantes a excepción de la tasa de descuento de los flujos. Para descontar los flujos por el método VAN se estima la ETTI del mercado argentino y, de esta forma, se utiliza la tasa correspondiente a cada momento del tiempo para descontar los flujos de fondos.

Según esta metodología, los VAN de los resultados serían:

Cuadro 16
Resultados metodología VAN

	Min (en millones de USD)	Max (en millones de USD)	Aclaraciones
Términos Ad Hoc	7.887	7.958	En el escenario mín. se paga USD500 millones del capital objetivo desde 2016 en adelante hasta agotarlo (Escenario Ad Hoc 4 Cuadro 6). En el escenario máx. se paga siempre el capital objetivo (Escenario Ad Hoc 1 Cuadro 6).
Términos Clásicos	6.274	9.304	El escenario mín. es a tasa de 3% (Escenario Términos Clásicos 1 Cuadro 14). El escenario máx. es a tasa de 8,75%. (Escenario Términos Clásicos 2 Cuadro 14).

Fuente: Elaboración propia en base a la metodología.

Según los resultados, si se hubiera logrado acordar una tasa de interés del 3%, los Términos Clásicos hubieran sido preferibles a los Términos Ad Hoc. Por el contrario, con una tasa de interés del 8,75% los Términos Ad Hoc hubieran sido preferidos.

El resultado del análisis depende de la tasa de interés que se elija, lo cual constituye un supuesto a los fines de este ejercicio ya que no existe información sobre qué *tasa relevante de mercado* hubiera sido posible en el caso de un acuerdo con los Términos Clásicos. A fin

²⁰³ Es decir, no existe una única tasa de interés para todos los plazos.

de poder concluir con el análisis se completó con la metodología de la tasa de interés de indiferencia.

Análisis de la tasa de interés de indiferencia

A fin de poder prescindir de los supuestos realizados respecto a las tasas de interés del acuerdo, se calculó cuál debería ser la *tasa de interés relevante de mercado* que deje a la República Argentina indiferente entre negociar con los Términos Clásicos y los Términos Ad Hoc.

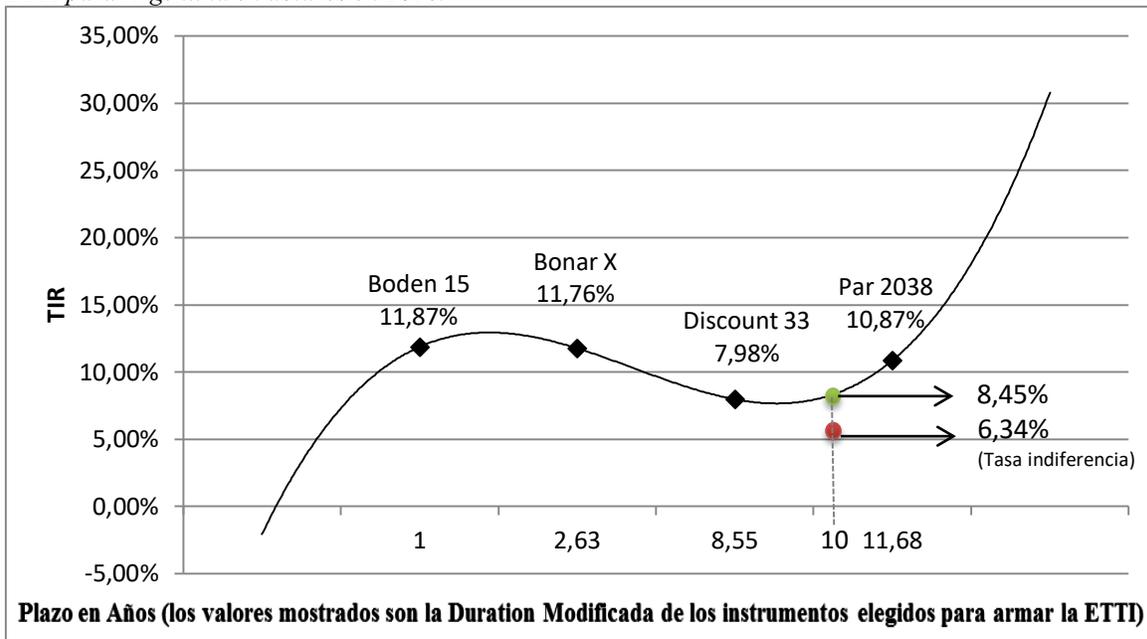
La tasa de interés de indiferencia es la tasa relevante de mercado a la que se deberían haber acordado los Términos Clásicos para que su VAN sea igual al escenario de menor costo (menor VAN) de los Términos Ad Hoc. En este sentido, la tasa de interés indiferente constituye el límite entre la elección de uno respecto al otro, esto es: si se hubiera podido acordar para los Términos Clásicos una tasa menor a la indiferente éstos hubieran sido preferidos a los Términos Ad Hoc y viceversa. La tasa de indiferencia obtenida se corresponde con un 6,34%.

En este punto es necesario determinar si esa tasa de interés hubiera sido posible en el marco de la renegociación con el Club de París de mayo de 2014. En este sentido, como se mencionó anteriormente, las tasas pautadas en préstamos bilaterales se acuerdan caso por caso en el momento de la negociación por lo que no existe un mercado relevante de préstamos bilaterales de referencia para determinar si dicha tasa hubiera sido posible.

No obstante, se considera que la ETTI refleja las condiciones del mercado de bonos para la República Argentina y, por lo tanto, podría ser tomado como *benchmark* para evaluar la viabilidad de un acuerdo con Términos Clásicos a una tasa menor al 6,34%.

El gráfico a continuación muestra la curva de tasas para cada plazo correspondiente (ETTI).

Gráfico 6
ETTI para Argentina en dólares en 2014.



Nota: los puntos en la curva son 4 bonos argentinos en dólares y con Ley Nueva York (no incluye prima por riesgo país). Estos instrumentos son variables proxy de la curva de rendimiento argentina al 27/05/2014.
Fuente: Elaboración propia.

En el mismo, puede apreciarse que la tasa relevante de mercado para un plazo de 10 años es aproximadamente 8,45%; por lo tanto, no hubiera sido posible obtener una tasa de interés de 6,34% para dicho plazo.

Anexo 5

El cuadro que se presenta a continuación resume el análisis contenido en los Dictámenes Técnicos de la ONCP de cada préstamo bilateral suscripto en el periodo auditado. Asimismo se presentan las observaciones realizadas respecto del análisis.

Cuadro 17

Metodología implícita utilizada por el auditado para comparar los empréstitos con posibles endeudamientos de mercado.

SIGADE N°	TIREA del proyecto	TIREA de comparación	Comentarios	Observaciones
27641000	8,32%	8,33%	<u>TIREA del préstamo</u> : 8,32%, con una vida promedio de 5,8 años y con el primer pago supuesto para el 1 de septiembre de 2011. <u>TIREA de comparación</u> : Bono Global 17 con TIREA igual a 8,33%. Amortiza íntegramente al vencimiento el 2 de junio de 2017.	La comparación se realiza con un bono ya existente con vencimiento similar al préstamo adoptado. Se considera buena práctica en términos de finanzas.
27642000	No se realizó una comparación		En 2007 se realizó una comparación entre el préstamo y un bono. En 2010 se aprueba el préstamo pero la ONCP no realiza una nueva comparación sino que toma la anterior.	La oficina no presentó objeciones pero no vuelve a comparar el endeudamiento que finalmente se aprobó 3 años después del análisis realizado (Memorando ONCP N° 16/10).
27646000	6,37%	13,14%	<u>TIREA del préstamo</u> : 6,37% con una vida promedio de 9,77 años <u>TIREA de comparación</u> : Bono Global 17. Este bono posee una vida promedio de 5,51 años. A fin de simular los 9,77 años del préstamo, se le sumó el diferencial de rendimiento de dicho bono respecto de los bonos del Tesoro de Estados Unidos a la fecha de evaluación (24 de noviembre de 2011) con el rendimiento interpolado linealmente de los Bonos del Tesoro de EE.UU. a un plazo de 9,77 años. Esto arrojó una TIREA de referencia de 13,14%.	No es clara la razón del método realizado para obtener la TIREA de comparación. Al tomar como comparación un instrumento con duración menor debe realizar un supuesto en el cual el diferencial de rendimientos entre el bono Global 17 y el Bono del Tesoro de EE.UU. se mantendría en el tiempo sin explicar claramente la razón de dicha suposición.
27647000	9,80%	11,09% ó 10,35%	<u>TIREA del préstamo</u> : 9,8% con una vida promedio del préstamo era de 10,25 años. <u>TIREA de comparación</u> : Se interpola linealmente sobre la curva soberana de títulos denominados en dólares Ley Nueva York y Ley Argentina comenzando el 7 de julio de 2014 hasta la vida promedio del préstamo (10,25 años), resultando en un rendimiento de 11,09% y 10,35% anual, respectivamente, en términos de TIREA.	El método escogido se considera una sana práctica en términos de finanzas.
27648000	No se realizó una comparación		Del Memorando ONCP N° 103/14 se extrae que la TIREA calculada del proyecto era igual a 1,96% y la vida promedio del préstamo era de 14,25 años. No se comparó el empréstito con ningún otro tipo de endeudamiento.	El análisis debería haberse realizado.

Fuente: *Elaboración propia en base a dictámenes técnicos de los préstamos bilaterales con número de SIGADE 27641000, 27642000, 27646000, 27647000 y 27648000*

Anexo 6

Descargo del auditado

ONCP



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2019 - Año de la Exportación

Nota

Número: NO-2019-06395275-APN-DADP#MHA

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 1 de Febrero de 2019

Referencia: EX-2018-67059597-APN-DGD#MHA - Nota AGN N° 843/18

A: Francisco J. Fernández - Auditor General - AGN (Av. Rivadavia 1745 - CABA),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Nos dirigimos a Ud. en respuesta a su Nota N° 843/18 A-05, por medio de la cual se corre traslado del Proyecto de Informe de Auditoría "Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina Examen Especial de Gestión", para que se formulen las observaciones relacionados con el mismo.

Sobre el particular, a continuación se formulan las respuestas a las observaciones que son de la competencia de esta Oficina Nacional de Crédito Público.

Aclaraciones Preliminares - Transparencia: publicación de la información sobre el endeudamiento bilateral (pág. 42)

Observación: *'La carga de las normas en el SIGADE que autorizan el endeudamiento bilateral es parcial (42 de los 176 instrumentos tienen cargadas sus normas en el SIGADE) y heterogénea'*

Respuesta: si bien los campos 'Tipo de autorización' y 'Id. de autorización' no son campos obligatorios en el SIGADE en cuanto al registro de la información, a partir de la vigencia de la Disposición N° 1/2015 de la Oficina Nacional de Crédito Público se ha decidido completar en forma obligatoria los mismos con las normas que autorizan el endeudamiento. Dicha Disposición aprueba el "Manual de Procesos de la Dirección de Administración de la Deuda Pública".

Sistemas informáticos utilizados: SIGADE - Integridad de información de préstamos bilaterales en el

SIGADE (pág. 46)

Observación: 'A pesar de contar con un manual de procesos para el back office en cabeza de la DADF que incluye un proceso formal para el registro de préstamos y establece controles específicos de revisión de información para mantener íntegra la base de SIGADE, el equipo de auditoría detectó inconsistencias en los datos cargados en el sistema'.

Respuesta: se reiteran los términos expresados oportunamente por la ONCP. Se continúa con la evaluación de los módulos de Auditoría y de Seguridad de la versión 6 del SIGADE. El contacto es continuo con los miembros del Programa UNCTAD DMFAS a efectos de contar con el módulo de Auditoría en correcto funcionamiento a partir del año 2019, como así también implementar el módulo de Seguridad a partir del corriente año.

Supervisión de la cartera de préstamos bilaterales - Seguimiento de la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 respecto a avales no registrados (pág. 67)

Observación: "En lo que hace a la emisión de avales (también deuda indirecta), esta AGN observó que 48 avales mencionados en el Tomo I de las Cuentas de Inversión (CI) de los ejercicios 2010 a 2015, no se encuentran registrados en el Cuadro I-A, Estado de la Deuda Pública, de la Separata II de dichas Cuentas. Respecto a esto recomendó 'articular y reglamentar un mecanismo para conocer el estado actual de los avales emitidos con anterioridad al 2015, elevando la propuesta ante las autoridades superiores para su consideración. Articular y reglamentar un mecanismo de comunicación entre la DADP y los entes avalados para que éstos últimos se vean obligados a informar el uso y/o afectación de los avales emitidos como mínimo al 31/12 de cada ejercicio".

Respuesta: se reiteran los términos expresados oportunamente por la ONCP. No obstante no haber recibido en forma satisfactoria de los organismos avalados toda la información necesaria a efectos del registro de los cronogramas de amortización y movimientos reales, esta Dirección ha realizado nuevos pedidos de información a partir del año 2019. Estas acciones se han llevado a cabo a partir de la minuta suscripta el 04/01/19 con la AGN, en el marco del 'Relevamiento de las Operaciones de la Deuda Pública Indirecta - Avales - existente en la Dirección de Administración de la Deuda Pública de la Secretaría de Finanzas al 31/12/2016'.

En los nuevos pedidos de información remitidos a los entes avalados, se recuerda que el Art. 62 del Decreto N° 1344/2007 Reglamentario de la Ley 24.156, en su parte pertinente, establece que "(...)Otorgado el aval, la entidad solicitante deberá presentar semestralmente ante la Oficina Nacional de Crédito Público un informe respecto del estado de situación de la operación de crédito de que se trate".

Con lo expuesto, se remite la presente para su conocimiento, dejándose constancia además que se ha dado traslado de los actuados a la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internaciones, para que formule las consideraciones y/o aclaraciones que estime.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR, ou=MINISTERIO DE MODERNIZACION
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2019.02.01 11:12:41 -0300

Adriana Beatriz Altieri
Directora
Dirección de Administración de la Deuda Pública
Ministerio de Hacienda


LIC. ADRIANA ALTIERI
DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA
OFICINA NACIONAL DE CRÉDITO PÚBLICO
Resolución MF N° 1469/2019


Cora. Susana Beatriz Casillas
Directora Nacional
Oficina Nacional de Crédito Público

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION Dr. Francisco J. Fernández Auditor General	
ENTRADA 4/02/19	SALIDA

AUDITORIA GENERAL DE LA NACION MESA DE ENTRADAS	
ENTRADA 04/02/19	SALIDA 12:00

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR,
ou=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2019.02.01 11:12:42 -0300

SSRFI



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2019 - Año de la Exportación

Nota

Número: NO-2019-09475465-APN-SSRFI#MHA

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 15 de Febrero de 2019

Referencia: EX-2018-67059597-APN-DGD#MHA – En respuesta a Nota AGN N° 843/18

A: Francisco J. Fernández – Auditor General (Av. Rivadavia 1745 – CABA),

Con Copia A:

De mi mayor consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en respuesta a su Nota N° 843/18 A-05, por relacionada con el Proyecto de Informe de Auditoría “Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina Examen Especial de Gestión”.

Sobre el particular, y en atención a lo informado por la Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilaterales mediante el IF-2019-09467665-APN-DNPFEB#MHA –el cual se adjunta-, se remite la presente para su conocimiento.

Sin otro particular saluda atte.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2019.02.15 14:24:44 -03'00'

Félix Martín Soto
Subsecretario
Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales
Ministerio de Hacienda

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=SECRETARIA DE GOBIERNO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA,
serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2019.02.15 14:24:44 -03'00'



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2019 - Año de la Exportación

Informe

Número: IF-2019-09467665-APN-DNPFEB#MHA

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 15 de Febrero de 2019

Referencia: EX-2018-67059597- -APN-DGD#MHA. Nota N° 843/18 A-05 Externa 57-18 Auditoría General de la Nación - R ef. Actuación 796/16 AGN (IF-2018-67115453-APN-UCG#MHA). Proyecto de informe de auditoría

AL SEÑOR SUBSECRETARIO:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en relación al IF-2018-67115453-APN-UCG#MHA, correspondiente a la Nota N° 843/18 A-05 Externa 57-18 Auditoría General de la Nación - Ref. Actuación 796/16 AGN.

Al respecto, en primer término se aclara que esta Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral (DNPFEB) recién toma conocimiento de dicha comunicación a través de un correo electrónico remitido por la Dirección de Administración de la Deuda Pública y con la indicación de que desde esa dependencia se había solicitado a la Auditoría General de la Nación un plazo de prórroga para la respuesta, como asimismo, que dicho término se extendería hasta mediados del mes de febrero.

1. Con la salvedad apuntada, en lo que refiere al proyecto de Informe de Auditoría “Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina Examen Especial de Gestión”, se formulan los siguientes comentarios previos:

1.1 Tal como ya fuera informado[1] y plasmado en la Minuta de reunión del 12/7/18 mantenida entre los equipos de la Auditoría General de la Nación AGN y de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI)[2], como asimismo, conforme se halla transcripto en el proyecto de informe de la referencia, las competencias de esta Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales y sus direcciones dependientes, entre ellas esta DNPFEB, según el marco normativo de aplicación[3], se refieren a su intervención específicamente en lo que respecta a:

*la programación, formulación, negociación y gestión de la cartera de préstamos con financiamiento externo de organismos internacionales, multilaterales, bilaterales y regionales de crédito y la revisión de las operaciones de cartera existentes,

*coordinación de las relaciones institucionales con dichos organismos de crédito,

*supervisión de la administración de programas y proyectos con financiamiento externo del sector público nacional y efectuar su seguimiento, control y evaluación.

1.2 En tanto no fueron relevadas las competencias de los restantes organismos del Ministerio de Hacienda mencionados en el proyecto de informe de referencia que intervienen en los procesos conforme al marco legal aplicable, adicionalmente es dable señalar que la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) de la

Secretaría de Finanzas, en su carácter de órgano rector del sistema de Crédito Público, tiene como misión asegurar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público (artículo 68, Ley N° 24.156). En ese marco, la ONCP tiene las competencias asignadas en el art. 69 de la Ley 24.156[4] y además como responsabilidad primaria, programar, ejecutar y controlar las operaciones de crédito público del Sector Público Nacional, como asimismo, administrar y registrar la deuda pública. De igual modo, participar de la programación financiera del Sector Público Nacional[5].

Asimismo, según el Decreto 741/15, Anexo, entre las acciones de la Oficina Nacional de Crédito Público, se indican: 1. 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. 2. Entender en la formulación y mantenimiento de un sistema de información a los mercados financieros internos y externos, manteniendo las relaciones con los participantes de los mismos, los organismos de control y las agencias de calificación de riesgo crediticio. 3. Asesorar y sugerir mecanismos para el fortalecimiento del Crédito Público. 4. Coordinar las operaciones de financiamiento del Sector Público Nacional. 5. 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. 6. Apoyar y orientar las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos e intervenir en las mismas. 7.- Intervenir, en los aspectos vinculados al Crédito Público, en la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto Anual de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración Nacional. 8. Intervenir en las operaciones de Crédito Público del Tesoro Nacional. 9. Preparar los proyectos de contratos de la Administración Pública Centralizada y organismos descentralizados a excepción de aquellos con los organismos multilaterales de crédito. 10. Realizar la negociación de contratos de Crédito Público, incluyendo la colocación de empréstitos, tanto internos como externos. 11. Requerir de los organismos que gestionan operaciones de Crédito Público, información completa sobre los objetivos perseguidos, destino específico de los recursos, viabilidad de la operación y mecanismos que aseguren el repago. 12. Dictaminar sobre los proyectos de contratos de Crédito Público de las Empresas y Sociedades del Estado. 13. Participar en la negociación de contratos de Crédito Público interno y externo de las Empresas y Sociedades del Estado. 14. Analizar la composición por moneda y tipo de interés de la Deuda Pública, así como posibilidades de arbitraje que hagan a un adecuado manejo de la misma. 15. Ejecutar las operaciones de manejo de pasivos conforme las directivas del señor Subsecretario. 16. Desarrollar un sistema de medición de riesgos financieros de los pasivos del Gobierno Nacional. 17. Monitorear el comportamiento del mercado secundario de los instrumentos de Crédito Público, tanto en el país como en el exterior. 18. Mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público debidamente integrado al sistema de contabilidad gubernamental. 19. Llevar el registro de la emisión y seguimiento de los avales otorgados por el Tesoro Nacional, así como el estado de vigencia de los mismos. 20. Ejercer el control y supervisión del destino de los fondos provenientes de la utilización del crédito interno y externo, cuando la operación determine una utilización específica y controlar que los recursos provenientes de las operaciones de Crédito Público cumplan el destino y las condiciones estipuladas en los distintos contratos. 21. Atender todo lo relativo a la consolidación de la Deuda Pública dispuesta por las Leyes Nos. 23.982 y 25.344 y sus modificatorias y complementarias, originada en las jurisdicciones y entidades de la Administración Nacional. 22. Asistir al señor Subsecretario de Financiamiento en los aspectos relativos a la administración de los activos financieros del Estado Nacional.

Por otra parte, la ONCP interviene en el marco de sus competencias, para expedirse sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo con organismos financieros internacionales de crédito, de conformidad al requerimiento previsto por el artículo 59 de la Ley 11.672[6].

1.3 En la Ley de 24.354 de Inversiones Públicas, se establecen las competencias de la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA[7]. A su vez, conforme al Decreto N° 741/15, Anexo, la DIRECCIÓN NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA dependiente de la entonces SUBSECRETARÍA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA de la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD, tenía como responsabilidad primaria la de evaluar los proyectos de inversión pública a los fines de su inclusión en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) y

coordinar con los organismos ejecutores las acciones necesarias para la elaboración de dicho Plan. Y entre sus acciones: “1. Coordinar con los organismos ejecutores todas las acciones necesarias para elaborar el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP). 2. Evaluar los proyectos de inversión pública de acuerdo con las pautas profesionales normalmente aceptadas, con el fin de determinar su factibilidad económico-social y su consistencia con los lineamientos de la política económica nacional orientada a la consecución del desarrollo económico y a la obtención de mejoras genuinas de competitividad en los distintos sectores productivos. 3. Intervenir en la priorización y selección técnica de los proyectos de inversión pública a ser incluidos en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP). 4. Proponer pautas técnicas y económicas para la priorización de proyectos en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) en línea con las políticas para el desarrollo económico y la obtención de mejoras genuinas de competitividad en los distintos sectores productivos. 5. Administrar el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BAPIN) con información adecuada, oportuna, confiable y actualizada sobre el comportamiento sustantivo y financiero de las inversiones públicas, que permita el seguimiento y gestión de los proyectos conforme a lo establecido en la Ley N° 24.354. 6. Confeccionar anualmente el Plan Nacional de Inversión Pública plurianual, complementario de la Ley de Presupuesto de Gastos y Recursos de la Administración Nacional. 7. Coordinar con la Oficina Nacional de Presupuesto la asignación de partidas presupuestarias y financiamiento para los proyectos incluidos en el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP). 8. Desarrollar metodologías y criterios de formulación y evaluación de proyectos de inversión a ser aplicados de manera homogénea por los organismos ejecutores de la Administración Pública Nacional. 9. Asistir a la SECRETARÍA DE COORDINACIÓN ECONÓMICA Y MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD en la coordinación con las jurisdicciones territoriales en la aplicación de sistemas de programación de la inversión pública similares o compatibles con el de la Ley N° 24.354. 10. Diseñar programas de asistencia técnica para los organismos ejecutores destinados a mejorar las técnicas de formulación, gestión y control de proyectos de inversión pública. 11. Intervenir en la gestión de los proyectos con financiamiento internacional conforme a lo establecido en el Artículo 28, inciso a), de la Ley N° 25.565. 12. Asegurar el cumplimiento de las funciones y objetivos establecidos en el Artículo 5° de la Ley N° 24.354. 13. Editar para su difusión por medios gráficos y/o informáticos el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP) aprobado cada año para su consulta abierta e irrestricta”.

1.4 Conforme surge pues de las normativas atributivas de competencias, la SSRFI, a través de esta DNPFEF, *solo interviene en determinados aspectos específicos de la gestión de préstamos y avales*, tales como, la vinculación institucional con organismos financieros internacionales de crédito bilaterales, y en la planificación, gestión de préstamos externos, negociación (con la asistencia de las restantes áreas competentes del Ministerio de Hacienda) y trámite administrativo de formalización de los contratos de préstamos y de garantía. Aspectos estos últimos sobre los que informa a las áreas responsables de la administración y registro de la deuda pública. Esta DNPFEF también entiende en la tramitación de las solicitudes de desembolsos a las instituciones financieras, conforme a los requerimientos de los respectivos contratos de préstamo (informando a la Dirección Nacional de Deuda Pública-ONCP sobre la efectividad del desembolso). Asimismo, en el marco de las gestiones internas de esta Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral y a los efectos del seguimiento y control de los contratos de préstamo suscriptos, se recaba información sobre el estado de situación y ejecución de la cartera y su análisis, así como también, monitoreo sobre diversos aspectos relativos a los compromisos establecidos en los contratos, tales como pago del capital de la deuda, intereses, comisiones, prima de seguro (informando a la ONCP sobre la efectividad del decreto) .

En función de lo expuesto, el análisis de la participación de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales en el proceso de “endeudamiento bilateral”, solo debería limitarse a los aspectos de competencia antes referenciados conforme a las normas que la atribuyen, excluyendo de su órbita de actuación las cuestiones relativas a análisis de riesgos financieros, estrategias o planes de gestión de deuda, supervisión y administración de la gestión de la deuda pública bilateral, restructuración de la deuda pública y cualquier otra cuestión relativa a la gestión del crédito público, que resultarían de incumbencia de otras áreas del Ministerio de Hacienda y jurisdicciones de la Administración Pública Nacional.

1.5 De otro lado, se advierte que en el proyecto de informe de la referencia, se utiliza una

terminología que no tiene acogida en el marco normativo del sistema de crédito público argentino. A su vez, se alude a metodologías o documentos sobre buenas prácticas que no se encuentran incorporadas en su totalidad al ordenamiento jurídico vigente.

1.6 Es preciso resaltar que cada órgano, en el caso, en el ámbito de este Ministerio de Hacienda, tiene asignado normativamente un ámbito material de competencia que determina los asuntos sobre los que tiene injerencia específica (art. 3 de la ley 19.549). La competencia concede al órgano una facultad, pero establece una obligación y *un límite dentro del cual puede actuar el órgano*. Y en tal sentido, la actuación de esta DNPFEBSRFI debe enmarcarse en el plexo normativo del que surgen sus competencias y régimen legal en el que se enmarca el trámite de aprobación y suscripción de contratos de préstamo o garantía.

2. Con las aclaraciones formuladas, seguidamente se responden los comentarios y observaciones formulados por AGN, en la nota de la referencia, a saber:

Observación: *“i. Consideraciones sobre normativa aplicada al endeudamiento bilateral ... Según lo informado por el auditado, la normativa que regula los circuitos administrativos de aprobación de operaciones de crédito público (préstamos o avales) bilateral es la siguiente: Ley N° 11.672, Ley N° 24.156 y Decreto 1344/07, Ley 24.354, Ley 25.917 y Decreto 1731/04, Resolución MEyFP N° 108/09, Disposición DNIP 1/12... Dado que no existe normativa específica que regule el proceso del endeudamiento bilateral, el proceso real informado se enmarca dentro de la normativa propia del endeudamiento multilateral. La flexibilidad y excepciones de los requerimientos exigidos para contraer préstamos multilaterales indican que el tratamiento de los préstamos bilaterales no debería ser asimilable a estos. Es decir cada empréstito bilateral debería estar aprobado por ley de presupuesto o una ley específica”.* (pág. 32/ 34).

Respuesta: Efectivamente, el marco legal del sistema de Crédito Público está conformado por las leyes 24.156, 25.917, 11.672 y sus normas reglamentarias y complementarias, el cual resulta aplicable para préstamos/avales con organismos internacionales de crédito tanto multilaterales como bilaterales.

En tal sentido, en dichas normas - que forman parte del ordenamiento jurídico el que *debe interpretarse de modo integral*- se establecen los requerimientos que resultan aplicables para la materialización de operaciones de crédito público, entre ellas en lo que atañe a la intervención de la SSRFI, la contratación de préstamos y avales (arts.57 incs.c) y e) de ley 24.156) *con organismos multilaterales* (aquellos de los que la Nación forma parte) *como bilaterales*, estableciendo en cada caso los requerimientos que resultan de aplicación.

Asimismo, en lo que respecta a préstamos con organismos internacionales de crédito, también resultan de aplicación la Ley 24.354 (para proyectos de inversión) y complementarias y la Disposición DNIP N° 1/12.

Conforme a los requerimientos de dichas normas y por aplicación analógica de la Resolución N° 108/2009 del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, *esta última solo en lo que resulta pertinente en el trámite administrativo de aprobación de a préstamos con organismos internaciones de crédito bilaterales*, esta Dirección Nacional instrumenta el procedimiento que fuera descrito en las Notas NO-2017-06177841-APN-SSRFI#MF, NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF.

En efecto, de conformidad a lo establecido por el artículo 59 de la ley 11.672 y *tal como fuera informado mediante Notas NO-2017-06177841-APN-SSRFI#MF, NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF, NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF*, la intervención de esta DNPFEBSRFI en el trámite de gestión del financiamiento de un organismo internacional de crédito formalmente se produce luego de la opinión favorable del Jefe de Gabinete de Ministros a la solicitud de financiamiento realizada por la jurisdicción requirente (“Priorización”).

En ese sentido, esta Dirección Nacional participa de las misiones de negociación de los Contratos de préstamo o de garantía, en coordinación con las otras áreas técnicas competentes del Ministerio de

Hacienda y con el apoyo legal de la Secretaría Legal y Administrativa de esta jurisdicción, verificando también la programación Presupuestaria de Préstamos y Avals para la planificación anual y plurianual prevista para los próximos ejercicios. Asimismo, para concluir las negociaciones, se inicia desde esta DNPFEB el trámite administrativo de aprobación del modelo de contrato de préstamo o garantía, solicitándose la intervención de distintas dependencias de la Administración Pública Nacional, para que se pronuncien en relación al proyecto, dentro del ámbito de sus respectivas competencias (ONP, BCRA, ONCP, Dirección Nacional de Impuestos, Subsecretaría de Relaciones con las Provincias del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda en coordinación con la Secretaría de Hacienda de este Ministerio de Hacienda, en orden a la autorización del endeudamiento conforme a los principios de la Ley N° 25.917, según corresponda).

En función de lo establecido por el art. 60 de la ley 24.156[8], cada proyecto a ser financiado o avalado a través del contrato de préstamo o de garantía a suscribir con un organismo de crédito internacional bilateral cuya aprobación se gestiona desde la SSRFI, debe estar incluido en la respectiva ley de presupuesto o DNU del ejercicio correspondiente. De lo contrario, no resultaría viable proseguir con el trámite de aprobación del contrato. En ese sentido, en oportunidad de la intervención de su competencia, la Oficina Nacional de Crédito Público se expide, entre otros aspectos, sobre la autorización legislativa de los préstamos con organismos financieros internacionales de los que la Nación no forme parte (bilaterales), ya que están exentos de dicho requisito los préstamos con organismos financieros internacionales de los que la Nación forme parte (multilaterales).

Por tanto, no existe “flexibilidad” alguna para el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios establecidos para el trámite de aprobación de modelos de contratos de préstamo o de garantía con organismos financieros internacionales de crédito bilaterales, ya que las normas de aplicación no establecen excepciones al respecto.

Observación: “*b) Falta de homogeneidad de la normativa*” . Luego de referir a los requisitos para proyectos establecidos en la Resolución SPEyPD N° 125/12 y en la Disposición DNIP N°1/12, como asimismo, a la intervención de la ex Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC) en el circuito de gestión administrativa del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con organismos internacionales de crédito, en el proyecto de informe de referencia se señala: “... *Ante la consulta sobre la distinción entre cada Dictamen, y si se contemplan los mismos requisitos para proyectos evaluados bajo el marco de la Res. SPEyPD 125/12 que para aquellos evaluados bajo la Disp. DNIP 1/12 la SSRFI no respondió completamente al pedido de información y señalo que “los requerimientos de información formulados, no resultan competencia de este Ministerio de Finanzas, en cuanto involucra a áreas en la órbita de otras jurisdicciones”. Cabe desatacar que durante el periodo bajo estudio, todo el proceso se encontraba bajo la órbita del ex MEyFP. Posteriormente escindido en dos Ministerios mediante Decreto 2/17”* (páginas 35/37).

Respuesta: Al respecto corresponde señalar que los dictámenes previstos en la Resolución SPEyPD N° 125/12 y en la Disposición DNIP N°1/12 son de competencia exclusiva de la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), de la entonces Subsecretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad de la Secretaría de Política Económica y Planificación Del Desarrollo, actualmente en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

La Dirección Nacional de Inversión Pública nunca dependió ni la ex DNPOIC ni de la SSRFI. Por otra parte, las referencias en la Resolución N° 108/2009 a la intervención de la ex DNPOIC para coordinar “*el flujo de información necesario para la obtención del dictamen del señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto a los que alude el Artículo 48 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (l.o. 2005)*”, solo se refiere a las gestiones que debía impulsar aquella Dirección para el cumplimiento del marco normativo para el trámite administrativo de la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con organismos internacionales de crédito, inclusive la de solicitar la intervención de DNIP.

Observación: c) Buenas prácticas aplicables al proceso de gestión de endeudamiento bilateral (...) Se preguntó a la SSRFI durante el período auditado contó con:

- un plan estratégico y un manual de procedimientos para la administración de la deuda bilateral
- un plan que defina claramente los objetivos de la gestión del endeudamiento bilateral que incluya propósitos operativos, propósitos de reporte o generación de información y propósitos de cumplimiento normativo y regulatorio, y
- un plan anual relacionado con el endeudamiento general y en particular endeudamiento bilateral

En un nuevo requerimiento de información, se solicitó al organismo proveer documento que describa la existencia de una estrategia de endeudamiento que incluya endeudamiento bilateral y, en caso de no existir documentación, indicar expresamente tal circunstancia. En ambos casos, el organismo no dio respuesta al requerimiento formulado, indicando que se “se brinda respuesta (...) en lo que resulta del ámbito de las competencias asignadas a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) y a la Dirección nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC) en la órbita de aquella (...) Debido a las responsabilidades y acciones otorgadas a la SSRFI, DNPOIC y DPFEB en relación a los préstamos bilaterales, se considera que una administración sería eficiente si ejecuta sus acciones en base a una estrategia de gestión de deuda a mediano plazo y un plan de endeudamiento anual. Asimismo, una sana administración del endeudamiento público implicaría que la planificación debe tener en cuenta los posibles acreedores a partir de evaluaciones anuales de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficioso o rentable. De la información remitida la SSRFI no provee información que permita determinar que ejecuta sus acciones en base a una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo y un plan de endeudamiento anual...” (páginas 39/41).

Respuesta: Sobre el particular corresponde señalar en relación al DeMPA (por sus siglas en inglés) herramienta de Evaluación del Desempeño en materia de Gestión de la Deuda desarrollada por el Banco Mundial al que se hace referencia en el proyecto de informe, que si bien puede resultar útil para fortalecer la capacidad y las instituciones de los países en el manejo de la deuda, lo cierto es que dicha metodología no forma parte del sistema legal de crédito público vigente en Argentina, que resulta aplicable para la contratación de préstamos/garantías con organismos internacionales multilaterales, bilaterales y regionales de crédito (en lo que resulta del ámbito de actuación de la SSRFI).

En ese sentido, esta DNPEB gestiona el trámite de aprobación de las referidas operaciones conforme a los requerimientos que surgen en forma expresa del ordenamiento jurídico vigente.

Observación: “ii. Calidad, flujo de la información y coordinación entre áreas intervinientes a) *Transparencia: publicación de la información sobre el endeudamiento bilateral (...)* *Estructura organizativa. El MF no publica un organigrama actualizado con apertura mayor a subsecretaría en su página web y no existe una página web actualizada de la DNPOIC. Esto a su vez, hace que no se pueda acceder al marco jurídico relacionado con la DNPOIC y con DPFEB, ni visualizar políticas, acciones, proyectos en ejecución e información presupuestaria de ambos entes (...) *Marco normativo: Las normas de crédito público no establecen parámetros claros específicos para el endeudamiento bilateral, y la gestión carece de un circuito para la aprobación y suscripción de este tipo de préstamos. No se puede determinar un marco normativo claro aplicable específicamente a operaciones de deuda pública bilateral, y la normativa encontrada se encuentra dispersa, no permitiendo establecer con claridad la totalidad del marco...” (páginas 42/43).

Respuesta: el organigrama del entonces Ministerio de Finanzas fue aprobado por Decretos N° 32/17, N° 174/18 y sus modificatorios y Decisión Administrativa N° 309/2918. Ambos actos administrativos, se encuentran publicados en el Boletín Oficial y por tanto resultan de acceso público.

Asimismo, tal como fuera informado mediante NO-2017-15095975-APN-DNPOIC#MF, el acceso público al organigrama se realiza a través del sitio “Mapa del Estado” (<https://mapadestado.jefatura.gob.ar/>) en la dirección <http://mapadestado.modernizacion.gob.ar/organigramas/finanzas.pdf>, que es un sitio oficial que

brinda información sobre las estructuras organizativas de la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada, empresas y sociedades del Estado, que además permite conocer los objetivos y responsabilidades de cada Área de Gobierno, organigramas, normativas y autoridades designadas en los organismos público.

También en la página web del Ministerio de Hacienda, se encuentra disponible la información Organismos Internacionales de Crédito (OIC), sobre Proyectos en ejecución, en preparación y firmados, tanto de los correspondientes a la cartera bilateral como multilateral(<https://www.argentina.gov.ar/hacienda/sehacienda/relacionesinternacional> es).

Por otro lado, tal como fuera más arriba indicado, el marco legal que resulta de aplicación para la gestión y tramitación de contratos de préstamos y de garantía con organismos internacionales de crédito, de fuente bilateral o multilateral, se enmarca en el plexo normativo conformado por las leyes 11.672, 24.156, 24.354, 25.197, Disposición N° 1/12 de la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), y sus normas modificatorias y reglamentarias. De igual modo, para la gestión administrativa de aprobación y suscripción de los contratos de préstamos y avales con organismos financieros internacionales bilaterales, se aplica por analogía, solo en lo que resulte pertinente en función del marco legal referenciados, la Resolución N° 108/2009.

Asimismo, conforme se hizo saber por Notas NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF y NO-2017-15095975-APN-DNPOIC#MF, este Ministerio en coordinación con Jefatura de Gabinete de Ministros y con las restantes áreas involucradas en el trámite, está tramitando un proyecto de acto administrativo por el que se aprueba un CIRCUITO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA APROBACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS O CONTRATOS DE PRÉSTAMO O GARANTÍA CON ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, MULTILATERALES, REGIONALES, BILATERALES Y/O CON ESTADOS EXTRANJEROS, trámite que se encuentra en la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia y que estaría próximo a concluir.

Observación: “b) *Sistemas informáticos utilizados: SIGADE (...) a. Uso del sistema SIGADE y coordinación entre sistema informáticos respecto a los datos de los préstamos bilaterales (...) La SSRFI utiliza el GDE y ComDoc para gestionar los préstamos bilaterales, mientras que la DADP, dependiente de la ONCP, administra SIGADE para registrar las operaciones. Ante consulta, el organismo no respondió si tiene acceso al SIGADE y si lo utiliza a fin de coordinar los flujos de informáticos que se requieran con otras áreas. Se advierte una falta de coordinación con la ONCP sobre el registro de la cartera de deuda bilateral. Es decir, de la deuda bilateral publicada en el Cuadro 1-A de la Cuenta de inversión para cada año, la SSRFI señaló que “no tiene acceso a todos los expedientes listados en el Cuadro 1A correspondientes al rubro Bilaterales y Resto Bilaterales”, e indicaron que la porción de la cartera correspondiente a reestructuraciones no se encuentra en su ámbito, sino en la ONCP. Asimismo, la SSRFI indicó que los datos consignados en el Cuadro 1º de la Cuenta de Inversión, “no se corresponde con la identificación de expedientes administrativos del Sector Público Nacional a través de los sistemas actualmente accesibles para consulta (GDE y COMDOC). Sin embargo, del relevamiento realizado con la mínima información suministrada, se ha podido identificar el EXP S01: 0039113/2014 (...). En relación a la respuesta de la SSRFI se evidencia que el organismo auditado se refiere al número de SIGADE como “mínima información suministrada” respecto de los expedientes de préstamos bilaterales. A este respecto, se destaca que el SIGADE constituye el sistema de gestión y administración de la deuda pública y se utiliza en el ámbito del Ministerio de Finanzas y los números indicados constituyen el identificador único de cada instrumento de deuda pública. La afirmación vertida por el auditado y la dificultad para identificar la información requerida da cuenta de una falta de coordinación entre las áreas del Ministerio de Finanzas” (páginas 44/45).*

Respuesta: como fuera informado previamente mediante IF-2018-10696500-APN-DNPFEB#MF, en lo que refiere a préstamos con financiamiento externo bilateral, la intervención de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales a través de esta DNPFEB se produce a los efectos de la gestión administrativa de aprobación y suscripción de contratos de préstamo o garantía con organismos financieros

internacionales de crédito bilateral para el financiamiento/aval de proyectos o programas, respectivamente, y a tales efectos, se asigna al respectivo trámite de acto administrativo de aprobación un número de expediente administrativo, en su momento a través del sistema COMDOC y actualmente[9] por el sistema informático GDE (Gestión Documental Electrónica). En dichos expedientes esta DPNFEB va incorporando los antecedentes requeridos por el marco legal aplicable a préstamos/avales con financiamiento externo bilateral, a los efectos del trámite de decreto del respectivo modelo de contrato de préstamo o garantía.

Por lo tanto, los expedientes administrativos por los que tramitan modelos de contratos de préstamo y de garantía a ser suscriptos en el marco del financiamiento externo bilateral de proyectos *solo pueden ser identificados por esta Subsecretaría a través de los referidos sistemas de gestión de expedientes*. Una vez publicado el decreto y luego de su efectividad, desde la DPNFEB se notifica a la Dirección de Administración de la Deuda Pública solicitando el registro de la misma.

A mayor abundamiento, el SIGADE (Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda) documenta información/procesos diferentes a los que resultan de competencia de la SSRFI. Se trata de la herramienta informática con la que cuenta la Oficina Nacional de Crédito Público, Dirección de Administración de la Deuda Pública (DDAP) para el registro y control de la deuda pública. El proceso de registro de préstamos consiste básicamente en que una vez autorizado legalmente el endeudamiento y firmado el préstamo, el contrato, Decreto o Resolución aprobatoria de la operación es analizado por DDAP para cargar al Sistema las condiciones financieras y los parámetros contractuales del mismo (fechas, frecuencia, tasa de interés, etc.), los que dan origen a los calendarios estimados de desembolsos y pagos de capital, intereses y comisiones.

Se trata pues de *registros diferentes* los que realizan cada una de las áreas, con distinta información, en función de sus competencias.

Observación: “c) *Calidad y resguardo de la información (...). Luego, en relación a la etapa de aprobación del préstamo la SSRFI indicó que “se inicia el expediente de tramitación del proyecto decreto por el cual se aprueba el modelo de convenio y/o contrato atinente a los préstamos bilaterales. (...) los expedientes se envían a Guarda Temporal (archivo del Sistema GDE) una vez que se ha finalizado el objeto del mismo y a los que fueron iniciados en papel, se les aplica una vez concluidos, el archivo. Dadas las funciones consignadas, y atento al cambio de estructura organizativa identificado, la AGN preguntó a la SSRFI sobre diversos aspectos sobre el resguardo de la información relacionada a los préstamos bilaterales. Como respuesta, la SSRFI indicó que “atento a la implementación del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y en tanto plataforma de uso obligatorio para gestionar los trámites del Sector Público Nacional, la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales utiliza este sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes. Asimismo, no fue necesario migrar información dado que las actividades y documentos atinentes al circuito de aprobación de préstamos se mantuvieron bajo la misma dependencia de la SSRFI, en la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral. Además, indicó que “no existe el procedimiento para el resguardo de la documentación de respaldo del endeudamiento bilateral” y que “desde la implementación del Sistema de Expediente Electrónico, no se utiliza formato físico”. Por esta razón, “no hay lugar físico de guardado de expedientes” y “no hay área física de depósito de expedientes físicos”. El organismo no respondió sobre la digitalización de los expedientes y sus restricciones a posibles modificaciones. Sin embargo, con posterioridad el organismo señaló que a partir del 2015 los expedientes se encuentran en proceso de digitalización y aquellos iniciados con anterioridad no se encuentran digitalizados en su totalidad. Esta afirmación contradice lo expresado en la nota de pedido de información anteriormente mencionada en la que afirman que desde la implementación del Sistema de Expediente Electrónico no se utiliza formato físico. Cabe destacar que ante reiterados pedidos de remisión o acceso a los expedientes listados por número de SIGADE, el auditado solo proveyó uno e indicó que “la SSRFI no tiene acceso a todos los expedientes listados en el cuadro 1-A correspondientes al rubro Bilaterales y Resto Bilaterales. De los 40 expedientes, solo 3 corresponden a préstamos bilaterales (...) los restantes no corresponden a préstamos activos, es decir, no son proyectos de inversión activos en el ámbito de la Subsecretaría.” Lo indicado por el auditado respecto de la falta de procedimientos de*

resguardo de la información, las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE, la falta de respuesta sobre la digitalización de los expedientes y sus restricciones a posibles modificaciones y la falta de coordinación entre áreas podrían afectar el flujo de información en el proceso de gestión de esta porción del endeudamiento” (páginas 47/48).

Respuesta: conforme fuera informado por IF-2018-10696500-APN-DNPFEB#MF, por Resolución N° 65/2016 del entonces Ministerio de Modernización se estableció la obligatoriedad del uso del módulo “GENERADOR DE DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS OFICIALES (GEDO)”, del sistema de GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA (GDE), como medio de creación, registro y archivo de documentos en el entonces Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas a partir del 25 de abril de 2016. Asimismo, en este Ministerio se dispuso que todo expediente iniciado en soporte papel se termine en papel y los iniciados a partir de la Resolución citada, se realice a través del Sistema GDE. En ese sentido, ninguna actuación a partir de la fecha indicada se tramita desde la SSRFI en soporte papel y solo se utiliza el sistema GDE. Además, los expedientes correspondientes a los préstamos bilaterales que *tramitaron y concluyeron en soporte papel* y alguna documentación que pudo conservarse en la Dirección como fuente de consulta en tanto préstamos activos, terminará de digitalizarse previo a la remisión al archivo.

Por otra parte, la carga de información con el nombre asociado a un código SIGADE de esa muestra de 40 actuaciones, no se corresponde con la información disponible en la SSRFI, en el que constan los nombres de los proyectos que se financian a través de los contratos de préstamos o de garantía que se gestionan desde la DNPFEB. La mayor parte de esos datos de SIGADE se corresponden a préstamos firmados en la década del 90 cuyo periodo de desembolsos al momento de la auditoría ya estaban concluidos y ya estaban en la fase de repago; es decir no eran préstamos activos durante el periodo auditado.

Observación: *“iii. Análisis de riesgos (...) a) Opinión del BCRA acerca del impacto de las operaciones de endeudamiento externo en la balanza de pagos (...) Se consultó a la SSRFI si en el proceso de toma de préstamos bilaterales, el BCRA realizó el análisis comprendido en el art. 61 de la LAF o, en caso negativo, que ente es el encargado de realizarlo. En el auditado indicó que “en el proceso de aprobación de operaciones de crédito público que originen la constitución de deuda pública externa, toma la intervención de su competencia el Banco Central de la República Argentina (BCRA) en el marco de lo previsto por el art. 61 de la Ley 24.156 de la Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional, acerca del impacto de la operación en la balanza de pagos.” (...) En relación con lo mencionado, de la información provista no surge que el auditado haya dado intervención al área que el BCRA indica. Dicha advertencia parece señalar un requisito a tener en cuenta por el auditado no obstante lo cual debe señalarse que la normativa relevada no indica cuales son los contenidos mínimos de la opinión que se requiere.” (páginas 49/50)*

Respuesta: Específicamente, en relación a las intervenciones requeridas conforme al marco normativo de aplicación para la suscripción de contratos de préstamo (y de garantía) con organismos de crédito bilaterales[10] y a los efectos de la conclusión de las negociaciones de contrato de préstamo, esta Dirección Nacional solicita la opinión BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, sobre el impacto de cada operación en la balanza de pagos, en el marco de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley N° 24.156 y sus normas modificatorias y reglamentarias.

Sobre el comentario del último párrafo de la observación transcrita, si bien se refiere a una actuación que corresponde al año 2014 –anterior a esta gestión-, corresponde señalar que en función de la reasignación de funciones producida en la Administración Pública Nacional a partir de lo dispuesto por el Decreto N° 1.268 de fecha 29 de julio de 1994, el análisis del impacto de las operaciones de deuda pública externa sobre el balance de pagos, reflejado en las cuentas internacionales, era materia propia de la DIRECCIÓN NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES, dependiente actualmente del INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. En tal sentido, *tomó la intervención de su competencia la referida Dirección de Cuentas Internacionales* mediante CUDAP: Memo N° S01:0060876/2014 –el que se adjunta-, dándose así lugar a la intervención indicada por el BCRA que se menciona en la observación.

Adicionalmente, cabe mencionar que a partir del dictado del Decreto N° 47/2017, el BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, en el marco de su competencia y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 61 de la Ley N° 24.156, será el organismo encargado de realizar las proyecciones de las distintas cuentas del balance de pagos y de la posición de inversión internacional (conforme art. 2 del referido decreto).

Observación: “ c) *Riesgos Financieros (...)* Por otro lado se consultó a la SSRFI respecto al manejo de riesgos en el ámbito del endeudamiento bilateral pero el mismo no responde las preguntas realizadas específicamente sobre este punto (Nota AGN N° 660/17). En suma, tanto la ONCP como la SSRFI no informan acerca de un análisis específico de riesgo para el endeudamiento bilateral. En este sentido la SSRFI no contesta las preguntas específicas sobre el análisis de riesgos en la nota de pedido de información. (...) Por otra parte, y siguiendo un criterio de sana práctica, esta base de expertise técnico permitiría al auditado formular y documentar un plan de mitigación de los riesgos detectados.” (página 58)

Respuesta: Según fuera más arriba referenciado, en el marco de los Decretos 741/15, 442/16, 32/17, 174/18, las funciones de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales y sus direcciones dependientes, se relacionan específicamente con actividades relativas a la coordinación del vínculo institucional con organismos financieros internacionales de crédito, multilaterales y bilaterales, programación de la cartera de préstamos con estos organismos, participación en la negociación de contratos de préstamo en coordinación con las restantes áreas del ministerio de Hacienda, como asimismo, supervisar la administración de programas en el ámbito del sector público nacional.

Por tanto, no está en el ámbito de competencia normativamente asignada a la SSRFI, las cuestiones vinculadas a la medición y análisis de riesgos financieros de las operaciones de crédito público.

Observación: “d) *Consideraciones relacionadas al riesgo de liquidez: uso de las reservas del BCRA y costo cuasifiscal asociado (...)* Se preguntó a la SSRFI y a la ONCP si se había consultado al BCRA respecto de la suficiencia de Reservas de Libre Disponibilidad para pagar la deuda bilateral en cada ejercicio, y la discriminación de los montos asignados a tal fin debido a que la normativa publicada no permite discriminar dicho concepto. Sobre dicha consulta, la SSRFI no respondió.” (Paginas 59/61)

Respuesta: se remite al comentario realizado en el apartado precedente.

Observación: “iv. *Supervisión de la cartera de préstamos bilaterales (...)* El análisis de los sistemas de supervisión se abordó desde dos aspectos: control interno y acciones específicas llevadas a cabo por la SSRFI (...) Por su parte, la SSRFI informó que “a través de la DNPOIC se efectúa el seguimiento y control de los préstamos y avales; análisis de autorizaciones de desembolsos y seguimiento y monitoreo de la cartera activa de proyectos enmarcados en el financiamiento bilateral. Ante consulta, el organismo no remitió manuales de procedimientos que regulen las actividades de control, supervisión y monitoreo de la cartera de deuda bilateral a su cargo, ni tampoco la definición de métricas o indicadores con resultados y desvíos. Específicamente el organismo indicó que “las actividades impulsadas por la DNPOIC en el ámbito del seguimiento y monitoreo de los proyectos en ejecución involucra, por una parte, recabar información sobre el estado de situación y ejecución de la cartera y su análisis, así como también, sobre el pago del capital de la deuda, intereses, comisiones y prima de seguro. En cuanto al pago de comisiones de compromiso, se evaluó si el auditado conoce la causa del pago de comisiones de compromiso y realiza acciones para mitigar el pago de las mismas. En este marco, algunas de las funciones de la DNPFE son “realizar el seguimiento de los desembolsos de fondos provenientes de Préstamos Concesionales, Operaciones Crediticias y de Asistencias Financiera con organismos financieros externos bilaterales, destinados al financiamiento de proyectos” y “verificar la ejecución de los programas originales y advertir sobre eventuales desvíos que pudieran haberse producido ...Particularmente, se preguntó a la SSRFI si analiza las razones del pago de comisiones de compromiso y las formales de reducir el costo asociado, pero no se obtuvo respuesta. Por su parte, la ONCP indicó que “las negociaciones relacionadas con el endeudamiento bilateral son competencia de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, en dicho contexto no se realizan en esta oficina los análisis sobre las razones del pago de las comisiones

de compromiso ni la forma de reducir el costo en los casos posibles (...) Como fuera mencionado en el Apartado ii.b), el registro de la deuda (incluyendo las comisiones de compromiso) se realiza a través de la SIGADE y es administrado por la DADP. Ante consulta, el organismo no respondió si tiene acceso al SIGADE y si lo utiliza a fin de coordinar los flujos de información que se requieran con otras áreas. No obstante, la SSRFI informó que los expedientes administrativos del Sector Público Nacional se consultan mediante los sistemas GDE y COMDOC.” (páginas 63/65)

Respuesta: efectivamente, en el marco de las acciones asignadas, esta Dirección Nacional, dentro de las actividades de seguimiento y monitoreo de los Proyectos en ejecución incluyen por una parte, recabar información sobre el estado de situación y ejecución de la cartera y su análisis, así como también, sobre el pago del capital de deuda, intereses, comisiones y prima de seguro. Así, se suele registrar datos tales como fecha de efectivización de los desembolsos, el monto de éste (diferenciando en concepto de bienes u obra civil), el registro del número de expediente del ministerio ejecutor, las fechas y montos de pago en concepto de deuda, la construcción de los flujos de fondos de la cartera bilateral, entre otros. Para así elaborar luego reportes internos de gestión y seguimiento.

Otra de las funciones realizadas por la DNPFEb es la tramitación de las solicitudes de desembolsos a las instituciones financieras conforme a los circuitos procedimentales requeridos para cada Proyecto de acuerdo a lo estipulado en los Convenios de Préstamos respectivos.

Tales procedimientos de *gestión interna* (actualmente reflejados en guías de trámite) se plasmarán en el manual de procedimientos que se está elaborando en el ámbito de la SSRFI.

Por otro lado, es importante resaltar que desde esta Dirección Nacional se informa a la Dirección de Administración de la Deuda Pública, respecto de la efectividad de los decretos que aprueban contratos de préstamo y de garantía, para su debido registro; de igual forma, respecto de la efectividad de los desembolsos, a los mismos efectos. De tal modo que a través del registro de préstamos, se analice por el área competente para cargar al Sistema SIGADE las condiciones financieras y los parámetros contractuales del mismo (fechas, frecuencia, tasa de interés, etc.), que darán origen a los calendarios estimados de desembolsos y pagos de capital, intereses y comisiones. En efecto, es competencia de la Dirección de Administración de la Deuda Pública (DADP), dependiente de la Oficina Nacional de Crédito Público, atender los servicios de la deuda pública de acuerdo a las previsiones presupuestarias y a los compromisos financieros asumidos por la Nación.

Por otra parte, es necesario señalar que, como requisito normativamente establecido para la conclusión de la negociación de los contratos de préstamo para el financiamiento de proyectos, la DNPFEb da intervención a la ONCP para que en el marco de su competencia, se expida respecto de la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo (conforme ley 24.156 y 11.672), el cual incluye las comisiones que han de ser pagadas en el marco del financiamiento y que forman parte de la estructura de la operación y de su costo financiero total.

Observación : *“a) Seguimiento de la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 respecto a avales no registrados (...) Particularmente, en lo que hace al seguimiento de pago de comisiones de compromiso, la falta de respuesta por parte de la SSRFI, y la afirmación de la ONCP, hace que la supervisión en este ámbito se vea afectada” (páginas 67/68)*

Respuesta: Con respecto al estado actual de los avales emitidos con anterioridad a 2015, no se observa en el listado de la página 30 (página 84 del pdf) del Informe sobre la Cuenta de Inversión 2015 avales vinculados a préstamos bilaterales o los que la SSRFI haya tomado intervención. En relación al seguimiento del pago de comisiones, se entiende que se efectúa a través del Sistema SIGADE, conforme fuera más arriba reseñado.

Observación: *“b) Análisis de la eficiencia (costo) de los términos de la reestructuración con el Club de París (...) Se solicitó a la SSRFI y a la ONCP la remisión de documentación que detalle el fundamento o la razón de la elección de los términos del acuerdo Ad Hoc por sobre los Términos Clásicos. En relación a lo*

solicitado, la SFI no respondió al pedido de información respecto a este punto en particular (...) No obstante la falta de remisión de la documentación que dé cuenta de la elección de los Términos Ad Hoc, este equipo de auditoría realizó un ejercicio de comparación suponiendo que el monto renegociado en la reestructuración con el Club de París ronda VI (USD 9.690,66 millones) se renegociaba bajo Términos Clásicos en lugar de los Ad Hoc. La comparación se evalúa en relación al costo: el acuerdo es más eficiente bajo los términos que tengan el menor costo de endeudamiento para el Estado.” (página 73/76)

Respuesta: No resulta tema de competencia de esta SSRFI en el marco de las acciones asignadas por los Decretos 741/15, 442/16, 32/17, 174/18.

Observación: “5) Hallazgos y recomendaciones (...) Sub Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable. 1.1.1: ¿El organismo auditado cumple con el artículo 61 de la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156)? (...) Recomendación: Se recomienda generar un documento que detalle el contenido que requiere el análisis del BCRA sobre el impacto de los servicios de deuda en el balance de pagos del Estado Nacional en el marco del art. 61 de la LAF, y la metodología necesaria para realizarlo. Efecto: Eficiencia. El gestor podría no contar con información completa sobre el impacto de la deuda externa en la balanza de pagos, por no requerir opinión al área que el BCRA indicó. (página 80)

Respuesta: No resulta tema de competencia de esta SSRFI en el marco de las acciones asignadas por los Decretos N° 741/15, 442/16, 32/17, 174/18. Como fuera señalado, en relación a las intervenciones requeridas conforme al marco normativo de aplicación para la suscripción de contratos de préstamo (y de garantía) con organismos de crédito bilaterales y a los efectos de la conclusión de las negociaciones de contrato de préstamo, esta DNPFEB solicita la opinión BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (BCRA), sobre el impacto de cada operación en la balanza de pagos, en el marco de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley N° 24.156 y sus normas modificatorias y reglamentarias. Por tanto, se da efectivo cumplimiento al requerimiento previsto por el art. 61 de la ley 24.156.

Observación: “Sub Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral siguió la herramienta DEMPA. 1.2.1 ¿Se diseñó una estrategia de endeudamiento bilateral? Hallazgo: La SSRFI no proveyó evidencia sobre una estrategia o plan de endeudamiento bilateral. La ONCP indica que la estrategia de las operaciones que se realizan en la SSRFI están enmarcadas en el plan financiero plurianual en cual no discrimina el tipo de financiamiento externo a obtener (bilateral o multilateral) Recomendación: Elaborar estrategia de endeudamiento enmarcado en buenas prácticas que contemple el endeudamiento bilateral. Efecto: Economía: La falta de una estrategia de endeudamiento aleja al auditado de una sana práctica. Eficiencia: Se considera que la gestión de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo” (páginas 80 y 81)

Respuesta: como antes se señalara, actuando estrictamente de lo que resulta exigible en el marco de la normativa vigente, la DNPFEB inicia las gestiones correspondientes para la aprobación y suscripción de préstamos con financiamiento externo bilateral, con la priorización del respectivo programa o proyecto por parte de Jefatura de Gabinete de Ministros y con la verificación de la autorización legislativa de endeudamiento. Por otra parte, la herramienta DEMPA no está incorporada el ordenamiento jurídico nacional.

Observación: “1.3.2 ¿La información sobre el endeudamiento bilateral se encuentra publicada y es de fácil acceso a la población?(...) Hallazgo: La información sobre el endeudamiento bilateral no se encuentra correctamente publicada y no es de fácil acceso a la población. Recomendación: • Mantener un organigrama actualizado e información pertinente sobre la labor de la DPFEB en la página oficial del MF. • Publicar a través de medios oficiales y de manera ordenada el proceso de reestructuración de deuda y los acuerdos, o al menos los términos y condiciones relevantes de los mismos. • Aprobar y publicar por medios oficiales las normas que establezcan parámetros claros y específicos para el endeudamiento bilateral y un circuito para la aprobación y suscripción de este tipo de endeudamiento.(...)Efecto: Economía: La falta de transparencia aleja al auditado de una sana práctica de administración” (página

83).

Respuesta: tal como fuera informado mediante NO-2017-15095975-APN-DNPOIC#MF, el acceso público al organigrama se realiza a través del sitio "Mapa del Estado" (<https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/>) en la dirección <http://mapadelestado.modernizacion.gob.ar/organigramas/finanzas.pdf>., que es un sitio oficial que brinda información sobre las estructuras organizativas de la Administración Pública Nacional centralizada, descentralizada, empresas y sociedades del Estado, que además permite conocer los objetivos y responsabilidades de cada Área de Gobierno, organigramas, normativas y autoridades designadas en los organismos público.

También en la página web del Ministerio de Hacienda, se encuentra disponible la información Organismos Internacionales de Crédito (OIC), sobre Proyectos en ejecución, en preparación y firmados, tanto de los correspondientes a la cartera bilateral como multilateral (<https://www.argentina.gob.ar/hacienda/sehacienda/relacionesinternacional> es).

Asimismo, se encuentra en trámite el proyecto de acto administrativo por el cual se aprueba un CIRCUITO DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA PARA LA APROBACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DE CONVENIOS O CONTRATOS DE PRÉSTAMO O GARANTÍA CON ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, MULTILATERALES, REGIONALES, BILATERALES Y/O CON ESTADOS EXTRANJEROS.

Observación: "1.3.4. Respecto a los préstamos bilaterales suscriptos a partir del año 2012 ¿El organismo auditado evaluó si los préstamos conllevan una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés?"

(...) Hallazgo: La SSRFI informó que los estudios o evaluaciones que determinen la utilidad social prospectiva o beneficio social respecto del costo financiero del endeudamiento bilateral" (...) es información que se releva de forma previa a la firma del convenio del préstamo." (página 84)

Respuesta: según el art. 9 de la Ley 24.354, el determinar la utilidad social resultaría competencia de la DNIP. Sin ese cálculo no resulta factible compararlo con la TIR que surge del dictamen que elabora la ONCP.

Observación: "Objetivo 3: Examinar si el proceso de reestructuración de deuda bilateral es económico (...) 3.3 ¿Los términos utilizados de la reestructuración del 2014 con el Club de Paris fueron ventajosos (en términos de eficiencia) respecto a otros términos aplicables (términos clásicos)*? *Términos aplicados en reestructuraciones anteriores. Hallazgo: La SSRFI no respondió al pedido de información..." (página 87)

Respuesta: No resulta tema de competencia de la SSRFI.

Observación: "Objetivo 4: Examinar si el proceso de endeudamiento bilateral contempla una evaluación de los riesgos financieros. 4.1 ¿El ente auditado realiza un análisis de riesgo financiero del endeudamiento bilateral e implementa mecanismos de mitigación de los mismos? (...) Hallazgo: La SSRFI no responde si realiza un análisis específico de riesgos financieros en el endeudamiento bilateral (riesgo de moneda, riesgo de tasa de interés, riesgo de liquidez, etc.) Recomendación: Realizar y documentar de forma sistematizada un análisis de riesgo sobre la estructura de la cartera de la deuda pública que incluya el endeudamiento bilateral. Asimismo contemplar un plan de mitigación para los riesgos identificados. Efecto: Efectividad y eficiencia. La falta de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación impide que se conozca e informen correctamente los mismos afectando la gestión del endeudamiento." (página 89)

Respuesta: No resulta tema de competencia de la SSRFI conforme más arriba fuera referenciado.

Observación: "Objetivo 4: Examinar si el proceso de endeudamiento bilateral contempla la evaluación

de los riesgos financieros. 4.5. ¿El ente auditado conoce la causa del pago de comisiones de compromiso y realiza acciones para mitigar el pago de las mismas? Hallazgo: La SSRFI no respondió la consulta respecto de si se realizan análisis sobre el pago de comisiones de compromiso, las razones de pago y las formas de reducir el costo asociado, indicando que “se brinda respuesta (...) en lo que resulta del ámbito de las competencias asignadas a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) y a la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral de la Dirección Nacional de Proyectos (DNPOIC) con Organismos Internacionales de Crédito en la órbita de aquella”. No obstante, previamente la SSRFI había indicado que “las actividades impulsadas por la DNPOIC en el ámbito del seguimiento y monitoreo de los proyectos en ejecución involucra, (...) el pago de capital de la deuda, intereses, comisiones y prima de seguro. En esta línea, la DPFEB, dependiente de la DNPOIC, tiene como función “Realizar el seguimiento de los desembolsos de fondos provenientes de Préstamos Concesionales, operaciones Crediticias y de Asistencia Financiera con organismos financieros externos bilaterales, destinados al financiamiento de proyectos. Recomendación: En base a las funciones asignadas, evaluar y documentar las causas del pago de comisiones de compromiso y acciones para minimizar el pago de las mismas. Efecto: La afirmación del ONCP, la falta de respuesta y la contradicción por parte de la SSRFI, hace que el sistema de supervisión se vea comprometido en lo relativo al pago de comisiones de compromiso”. (páginas 91 y 92)

Respuesta: Se remite a la respuesta más arriba brindada.

Con la información precedentemente reseñada, se remite la presente actuación al Sr. Subsecretario para la prosecución del trámite.

[1] Mediante Notas NO-2017-06177841-APN-SSRFI#MF y NO-2017-12424796-APN-SSRFI#MF

[2] A requerimiento de AGN

[3] Según Ley de Ministerios (t.o. por Decreto N° 438/92) y sus modificatorias, Decretos N° 357/02 y sus modificatorios, N°442/16, N° 741/2015, N° 32/17, N° 174/18 y sus modificatorios, N° 575/2918, Decisión Administrativa N° 309/18.

[4]El art. 69 de la Ley 24.156 reza: “ En el marco del artículo anterior la Oficina Nacional de Crédito Público tendrá competencia para: 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”.

[5] Conforme Ley de Ministerios (t.o. por Decreto N° 438/92) y sus modificatorias, Decreto N° 357/02 y sus modificatorios, Decisión Administrativa N° 309/18

[6] Dicha norma prevé que “Las jurisdicciones y entidades integrantes del sector público nacional, definido en los términos del artículo 8° de la ley 24.156 y sus modificaciones, sólo podrán iniciar gestiones preparatorias de operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por organismos financieros

internacionales y/o Estados extranjeros, cuando cuenten con la opinión favorable del jefe de Gabinete de Ministros previa evaluación del programa o proyecto que aspira a obtener financiamiento externo. El MINISTERIO DE HACIENDA se expedirá sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo y encabezará las negociaciones definitivas. Las dependencias de la administración nacional que tengan a su cargo la ejecución de operaciones de crédito con organismos financieros internacionales y/o Estados extranjeros, no podrán transferir la administración de sus compras y contrataciones en otros organismos, nacionales o internacionales, ajenos a su jurisdicción, salvo que fuere expresamente autorizado mediante resolución de la Secretaría de Hacienda del MINISTERIO DE HACIENDA, previo dictamen de la Oficina Nacional de Contrataciones de la Secretaría de Gobierno de Modernización de la Jefatura de Gabinete de Ministros. El jefe de Gabinete de Ministros y el Ministro de Hacienda podrán delegar las facultades otorgadas por el presente artículo. El jefe de Gabinete de Ministros procederá, con intervención del MINISTERIO DE HACIENDA, a reglamentar el presente artículo”.

[7] En lo pertinente, en la Ley de 24.354 de Inversiones Públicas se establece: “ARTICULO 5º — Serán funciones del órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas: a) Establecer y elaborar sobre la base de las políticas nacionales y sectoriales y según criterios generales e internacionalmente aceptados, las metodologías, precios de cuenta, indicadores pertinentes y criterios de decisión a utilizar en la formulación y evaluación de los programas y proyectos de inversión pública; b) Coordinar las acciones a seguir para el planeamiento y gestión de la inversión pública nacional y controlar la formulación y evaluación de los proyectos de inversión realizadas en las jurisdicciones, en cuanto al cumplimiento de las metodologías, pautas y procedimientos establecidos; c) Elaborar anualmente el Plan Nacional de Inversiones Públicas e intervenir en la determinación de los proyectos a incluir en el mencionado plan, el cual, en el primer año de su formulación, deberá ser comunicado a ambas Cámaras del Congreso Nacional, previamente a su inclusión en el proyecto de Presupuesto General de la Administración Nacional; d) Intervenir en la determinación de los sectores prioritarios para el destino de las inversiones públicas, y en la búsqueda de fuentes de financiamiento para los proyectos de inversión; e) Organizar y mantener actualizado el inventario de proyectos de inversión pública, y desarrollar e implementar un sistema que proporcione información adecuada, oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero y sustantivo de las inversiones públicas, que permita el seguimiento de los proyectos de inversión pública individualmente y del plan de inversiones públicas en forma agregada, compatible con el control de la ejecución presupuestaria. Para la confección del inventario de proyectos de inversión pública deberá solicitarse anualmente a los gobiernos provinciales la lista de proyectos que a su consideración estimen prioritarios; f) Controlar la evaluación ex post, realizada por los organismos, de los proyectos de inversión que sean seleccionados por el órgano responsable una vez finalizada la etapa de ejecución de la inversión y, por lo menos una vez, cuando se hayan cumplido cinco (5) años de operación de los mismos, incluyendo el año de puesta en marcha; g) Realizar, promover y auspiciar todo tipo de acciones para el apoyo informativo, técnico y de capacitación, adiestramiento e investigación acerca de los proyectos de inversión pública, particularmente sobre el Sistema Nacional de Inversiones Públicas y de metodologías desarrolladas y/o aplicadas al respecto y brindar apoyo técnico en los asuntos de su competencia a las jurisdicciones y/o entidades que así lo soliciten; h) Difundir las ventajas del sistema, y establecer canales de comunicación y acuerdos entre el sector público nacional, las provincias y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; i) Establecer canales de comunicación entre el sector público nacional y el de la actividad privada y facilitar los acuerdos entre ambos para identificar y apoyar la preinversión de proyectos de inversión de mutua conveniencia y congruentes con los objetivos de la política nacional; j) Informar trimestralmente a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, detallando proyectos evaluados y en curso de evaluación. ARTICULO 8º — El plan nacional de inversiones públicas se integrará con los proyectos de inversión pública que se hayan formulado y evaluado según los principios, normas y metodologías establecidas por el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, incluyendo las construcciones por administración, contratación, concesión y peaje. Los proyectos de inversión que se incluyan en el proyecto de ley del presupuesto de la administración nacional de cada año, y aquellos que soliciten transferencias, aportes, créditos u otorgamientos de avales del Tesoro nacional para la realización de obras públicas nacionales, provinciales, municipales o privadas, deben ser seleccionados según lo establecido en el párrafo anterior. ARTICULO 9º — La propuesta de selección de los proyectos a que se refiere el segundo párrafo del artículo 8 de esta ley, la realizará el órgano responsable del Sistema Nacional de Inversiones Públicas

en coordinación con los correspondientes organismos integrantes del sector público nacional que presentaron los proyectos incluidos en el plan nacional de inversiones públicas, sobre la base de la tasa de retorno individual y social de cada proyecto. La autoridad de aplicación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas elevará la propuesta del presupuesto anual de inversiones y de otorgamiento de avales del Tesoro Nacional, a la Secretaría de Hacienda, y en coordinación, con la Oficina Nacional de Presupuesto compatibilizarán los proyectos seleccionados, de acuerdo a lo establecido en el párrafo anterior, con los créditos presupuestarios asignados a cada jurisdicción.

[8] Que contempla que las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica.

[9] A partir del año 2016, conforme Resolución 65/2016 del ex Ministerio de Modernización.

[10] Leyes 11.672, 24.156, 24.354, 25.197, Decretos N° 1731/2004, N° 1344/207

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR, ou=SECRETARIA DE GOBIERNO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT.30715117564
Date: 2019.02.15 14:05:36 -0300

Matias Mana
Analista
Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral
Ministerio de Hacienda

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR,
ou=SECRETARIA DE GOBIERNO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA,
serialNumber=CUIT.30715117564
Date: 2019.02.15 14:05:36 -0300

MEMORANDO

A: DIRECCION DE INDEC
Lic. ANA MARIA EDWIN
Lic. NORBERTO ITZCOVICH

DE: DIRECCION NACIONAL DE CUENTAS INTERNACIONALES

BUENOS AIRES, 15 de Julio de 2014

ASUNTO: "Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz
Presidente Doctor Néstor Carlos Kirchner – Gobernador Jorge
Cepernic."

CUDAP: Memo. N° S01:0060876/2014

De acuerdo a lo solicitado se muestra un análisis descriptivo del flujo de fondos estimado del préstamo de referencia. La estimación de dicho flujo se realiza en base a lo expuesto en el Memorando ONCP N° 298/14, otorgado por la Oficina Nacional de Crédito Público de fecha 10 de Julio de 2014, en particular en relación a la estimación de los pagos en concepto de intereses que suponen una proyección de la tasa de interés de referencia.

Los desembolsos del préstamo se registrarán en la balanza de pagos como ingresos en la cuenta financiera, para el sector público no financiero, y las amortizaciones como egresos en la misma cuenta. Por otro lado, los intereses que devenga el préstamo, figurarán como un débito de intereses en la cuenta rentas de la inversión, en la cuenta corriente, y los cargos en concepto de comisiones también se debitan en la cuenta corriente, dentro de la cuenta servicios (servicios financieros). Todas estas transacciones de ingreso y egreso de divisas, tendrán en general, contrapartida en las variaciones de las reservas internacionales del BCRA.

Edwin

IF-2019-09477898-APN-DNPFEB#MHA

Página 1 de 5

Con relación a la evaluación del préstamo en el balance de pagos en el mediano plazo, cabe mencionar que el mismo tendría lugar en el siguiente contexto de deuda con los organismos internacionales.

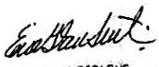
Durante el período 2002 – primer trimestre de 2009, el Sector Público no Financiero y BCRA (excluidas las transacciones con el BIS) registraron cancelaciones netas de capital con los organismos internacionales de crédito por U\$S 20.306 millones y, si se incluye el pago de intereses, los pagos netos totales fueron por U\$S 28.651 millones. En 2006 los pagos netos de capital a organismos internacionales de crédito incluyeron U\$S 9.530 millones correspondientes a la cancelación de la deuda con el FMI a principios de dicho año. Estas cancelaciones netas fueron parcialmente compensadas por ingresos netos durante el segundo trimestre de 2009 – primer trimestre de 2014 por U\$S 4.517 millones mientras que incluyendo los intereses, el ingreso neto fue de U\$S 2.078 millones.

En suma considerando el período 2002 - primer trimestre de 2014, se registraron cancelaciones netas de capital con los organismos internacionales de crédito por U\$S 15.789 millones y, si se incluye el pago de intereses, los pagos netos totales fueron por U\$S 26.573 millones.

El préstamo sería otorgado por el Banco de Desarrollo de China (CDB), el Banco Industrial y Comercial de China (ICBC) y el Banco de China y tomado por la República Argentina, para la financiación del "Proyecto Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz Presidente Néstor Carlos Kirchner - Gobernador Jorge Cepernic" por un monto de U\$S 4.714.350.000, a desembolsarse en el período 2014-2019.

Se trata de una operación de financiamiento que se enmarca en lo dispuesto en el Artículo 53 de la Ley N° 26.895, por tal motivo la Oficina Nacional de Crédito Público dio intervención a la Dirección de Administración de la Deuda Pública que informó en PROV N° 260 (folio 332), que "no tiene objeciones que formular, imputándose la emisión dentro del importe autorizado por un plazo mínimo de amortización de 3 años".

En función de los flujos descriptos, y condicionado a lo expuesto precedentemente, entendemos que no existen observaciones adicionales que formular desde el punto de vista del impacto en el balance de pagos.


Com. Ema I. ESPAGNE
DIRECCIÓN NACIONAL DE DEUDA PÚBLICA
INFORME N° 260
Dpto. N° 260

IF-2019-09477898-APN-DNPFEB#MHA

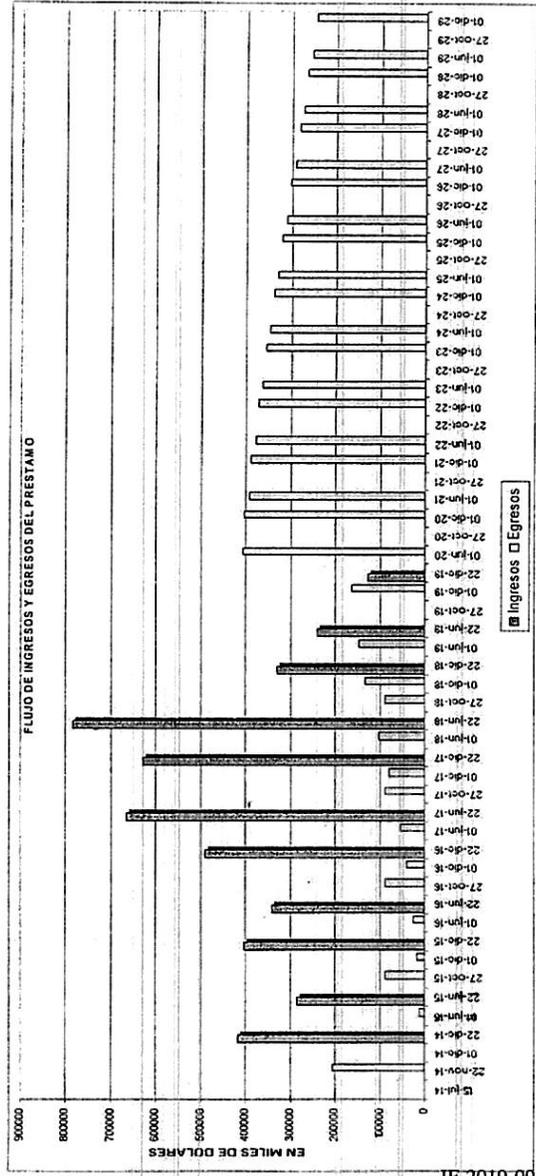
Página 2 de 5

"Proyecto Represas Kirchner - Cepernic"
(en dólares)

Dates	Drawdown Amount	Repayment amount	Arrangement Fee	Management Fee	Facility Agent Fee	Commitment Fee	Sinonure Premium	CRGC Consortium Premium	Comisión CDB	Interest
15-jun-14										
22-nov-14			23.571.750	9.428.700				150.720.760	9.449.184	11.850.816
01-dic-14										
22-dic-14	417.158.225				200.000					
01-jun-15						2.716.182				7.538.073
22-jun-15	283.835.307									
27-oct-15					200.000			87.920.443		
01-dic-15						2.529.043				14.171.281
22-dic-15	402.500.636									
01-jun-16						2.286.133				24.467.519
22-jun-16	342.460.318									
27-oct-16					200.000			87.920.443		
01-dic-16						2.067.718				36.117.628
22-dic-16	491.468.572									
01-jun-17						1.771.415				53.018.513
22-jun-17	667.036.195									
27-oct-17					200.000			87.920.443		
01-dic-17						1.367.319				77.972.657
22-dic-17	630.040.537									
01-jun-18						970.846				101.098.250
22-jun-18	784.344.978									
27-oct-18					200.000			87.920.443		
01-dic-18						491.882				131.750.635
22-dic-18	329.025.797									
01-jun-19						251.040				147.252.069
22-jun-19	238.999.333									
27-oct-19					200.000					
01-dic-19						97.101				163.285.533
22-dic-19	127.479.103									
01-jun-20		235.717.500				9.255				168.477.431
27-oct-20					200.000					
01-dic-20		235.717.500								168.659.022
01-jun-21		235.717.500								157.511.643
27-oct-21					200.000					
01-dic-21		235.717.500								153.130.117
01-jun-22		235.717.500								142.742.640
27-oct-22					200.000					
01-dic-22		235.717.500								137.032.077
01-jun-23		235.717.500								128.900.266
27-oct-23					200.000					
01-dic-23		235.717.500								120.157.848
01-jun-24		235.717.500								110.761.934
27-oct-24					200.000					
01-dic-24		235.717.500								102.665.638
01-jun-25		235.717.500								93.230.121
27-oct-25					200.000					
01-dic-25		235.717.500								85.130.571
01-jun-26		235.717.500								75.107.484
27-oct-26					200.000					
01-dic-26		235.717.500								66.444.816
01-jun-27		235.717.500								55.958.093
27-oct-27					200.000					
01-dic-27		235.717.500								47.122.013
01-jun-28		235.717.500								37.873.674
27-oct-28					200.000					
01-dic-28		235.717.500								28.518.577
01-jun-29		235.717.500								18.977.643
27-oct-29					200.000					
01-dic-29		235.717.500								9.570.028

Handwritten signature

IF-2019-09477898-APN-DNPFEB#MHA



IF-2019-09477898-APN-DNPFEB#MHA



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2019 - Año de la Exportación

**Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico**

Número: IF-2019-09477898-APN-DNPFEB#MHA

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 15 de Febrero de 2019

Referencia: EX-2018-67059597-APN-DGD#MHA - Dictamen INDEC

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 5 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR, ou=SECRETARIA DE GOBIERNO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CURT.30715117564
Date: 2019.02.15 14:29:52 -0300

Matias Mana
Analista
Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral
Ministerio de Hacienda

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, o=AR,
ou=SECRETARIA DE GOBIERNO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA,
serialNumber=CURT.30715117564
Date: 2019.02.15 14:29:53 -0300

MEMO-S01:0060876/2014

Datos del alta del documento

Usuario: galbuernes@mecon - Gabriel Albuernes
Área: ENPOIN@mecon - DN. Fin. con Organismos Internac. de Cred.
Fecha y hora: 04-Jul-2014 16:23:20

Estado: Pendiente
Vencimiento:

Destinatario: ENIMPU@mecon - D.N. de Impuestos

Título: S/ PROYECTO DE DECRETO. "APROVECHAMIENTOS HIDROELECTRICOS DEL RIO SANTA CRUZ PRESIDENTE DR. NESTOR KIRCHNER - GOBERNADOR JORGE COPERNIC". CON MEMENPOIN 250/2014

Depositario	Área o usuario	Desde
Área	EINDEC@mecon - Inst.Nac.Estadísticas y Censo - Indec	15-Jul-2014 11:49:51

Texto

S/ PROYECTO DE DECRETO. "APROVECHAMIENTOS HIDROELECTRICOS DEL RIO SANTA CRUZ PRESIDENTE DR. NESTOR KIRCHNER - GOBERNADOR JORGE COPERNIC". CON MEMENPOIN 250/2014

Datos de procedencia

Procedencia:
Número original:

Fojas: 356

Referencias a otros documentos o carpetas

Datos de alta		Datos de referencia			
CUDAP	Título	Fecha de alta	Área	Usuario	Fecha de referencia
MEMO-S01:0063617/2014	S/ PROYECTO DE DECRETO "APROVECHAMIENTOS HIDROELECTRICOS DEL RIO SANTA CRUZ PRESIDENTE DR. NESTOR KIRCHNER - GOBERNADOR JORGE COPERNIC". CON MEMENPOIN 258/2014	14-Jul-2014	ENPOIN@mecon	galbuernes@mecon	14-Jul-2014

Información histórica

Transferencias

Emisor	Transferido a	Envío	Recepción o cierre	Remito
EINDEC@mecon - Inst.Nac.Estadísticas y Censo - Indec	ENPOIN@mecon - DN. Fin. con Organismos Internac. de Cred.	15-Jul-2014 15:45:05	30-Jul-2014 23:04:37	RTO-S01:0341268/2014 Revertido
EDNACINT@mecon - D.N. Cuentas Internac.	EINDEC@mecon - Inst.Nac.Estadísticas y Censo - Indec	15-Jul-2014 11:33:53	15-Jul-2014 11:49:51	RTO-S01:0339760/2014 Aceptado

IF-2019-09478736-APN-DNPFEB#MHA

	EINDEC@mecon - Inst.Nac.Estadísticas y Censo - Indec	EDNACINT@mecon - D.N. Cuentas Internac.	14-Jul-2014 17:03:02	15-Jul-2014 11:30:03	RTO-S01:0338548/2014 Aceptado
	ENPOIN@mecon - DN. Fin. con Organismos Internac. de Cred.	EINDEC@mecon - Inst.Nac.Estadísticas y Censo - Indec	14-Jul-2014 15:45:10	14-Jul-2014 17:00:56	RTO-S01:0337960/2014 Aceptado
7,	ENIMPU@mecon - D.N. de Impuestos	ENPOIN@mecon - DN. Fin. con Organismos Internac. de Cred.	11-Jul-2014 17:41:38	14-Jul-2014 15:34:11	RTO-S01:0335699/2014 Aceptado
le	ESSINPUB@mecon - SS. de Ingresos Publicos	ENIMPU@mecon - D.N. de Impuestos	11-Jul-2014 16:56:35	11-Jul-2014 17:40:56	RTO-S01:0335455/2014 Aceptado
as		ESSINPUB@mecon - SS. de Ingresos Publicos	11-Jul-2014 16:55:05	11-Jul-2014 16:55:05	Actualización de depositario
as	ESSINPUB@mecon - SS. de Ingresos Publicos	EASSINPU@mecon - Ases Subs. Ingresos Publ.	11-Jul-2014 09:16:10	11-Jul-2014 14:19:20	RTO-S01:0333267/2014 Aceptado
2:		ENIMPU@mecon - D.N. de Impuestos	ESSINPUB@mecon - SS. de Ingresos Publicos	10-Jul-2014 19:49:58	11-Jul-2014 09:12:57
	ENIMPU@mecon - D.N. de Impuestos	ENIMPU@mecon - D.N. de Impuestos	10-Jul-2014 19:48:55	10-Jul-2014 19:48:55	Actualización de depositario
		EDIMPDIR@mecon - D.Imposicion Directa	04-Jul-2014 17:41:42	04-Jul-2014 17:56:24	RTO-S01:0324017/2014 Aceptado
	ENPOIN@mecon - DN. Fin. con Organismos Internac. de Cred.	ENIMPU@mecon - D.N. de Impuestos	04-Jul-2014 16:24:29	04-Jul-2014 17:40:50	RTO-S01:0323656/2014 Aceptado

- Las entradas que aparecen en color rojo se corresponden con una actualización de depositario.
 - Las entradas que aparecen con fondo en color amarillo corresponden a remitos revertidos.

Usuario: scarlu@mfin - Susana Carlucci Costanzi |
 Área: DNPOIN@mfin - DN. de Financ. con Org. Int. de Cred.

Cambiar a
 Área: 14-Feb-2019 16:24:50



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2019 - Año de la Exportación

**Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico**

Número: IF-2019-09478736-APN-DNPFEB#MHA

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Viernes 15 de Febrero de 2019

Referencia: EX-2018-67059597-APN-DGD#MHA - MEMO S01 0060876.2014

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 2 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION,
ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2019.02.15 14:31:40 -0300'

Matias Mana
Analista
Dirección Nacional de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral
Ministerio de Hacienda

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA -
GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR,
o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE
MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT
30715117564
Date: 2019.02.15 14:31:41 -0300'



Auditoría General de la Nación

Examen Especial de Gestión: Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina

Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad. Gerencia de Control de la Deuda Pública

Índice

1) Objeto: Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina.....	2
2) Alcance:.....	2
a) Periodo auditado: 1/1/2010 al 31/12/2016. Las tareas de campo finalizaron el día 15 de Mayo de 2018.	3
b) Criterios.....	3
c) Limitaciones al alcance	4
i. Solicitud de acceso a expedientes originales o copia digitalizada de los mismos.	4
ii. Información de préstamos bilaterales en SIGADE.	5
3) Aclaraciones Preliminares.....	6
a) Clasificación de deuda pública bilateral.....	6
b) Estado de la deuda bilateral al 31/12/2016.....	6
Materialidad de la deuda bilateral en el total de la deuda pública	6
Principales acreedores	8
Análisis de estructura	9
4) Hallazgos y recomendaciones resultantes.....	9
5) Conclusiones.....	22



Auditoría General de la Nación

El presente examen se elabora en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 y conforme a lo estipulado por las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación aprobadas por la Resolución N° 26/15-AGN, las Normas aplicables a Auditoría Especializada de Deuda Pública aprobadas por la Resolución 188/16 y los estándares y mejores prácticas aplicables al control de la materia especializada.

1) Objeto: Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina

El objeto específico de este examen especial es el de evaluar el proceso de gestión de Préstamos Bilaterales en base a la siguiente cuestión principal de auditoría: ¿El proceso de gestión de Préstamos Bilaterales es efectivo, eficiente y económico?

Los acreedores bilaterales son gobiernos soberanos o sus organismos que proveen asistencia externa¹. Por lo general, las fuentes principales de asistencia externa, entre los cuales se encuentran los acreedores bilaterales, ofrecen dos opciones de financiamiento:

- Préstamos en condiciones concesionarias²
- Créditos a la exportación o préstamos de mercado³.

2) Alcance:

Metodología aplicada: El Examen Especial de Gestión busca evaluar la economía, la eficiencia y la efectividad de los procesos con los que se realizaron las operaciones de toma de endeudamiento del

¹ Los países miembros de la OCDE y el Club de París son acreedores oficiales. Estos sistemas sirven como forma de agrupación de los países, y no como una entidad que otorga crédito por sí misma.

² “ Todo crédito brindado conforme a términos que son considerablemente más generosos que los términos de mercado. No hay una definición única de concesión y cada institución tiene su propia clasificación de préstamos concesivos. Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública”. Pág 217.

³ Debt Relief Internacional Ltd. Principales aspectos analíticos para el financiamiento estatal externo. Publicación N° 8. Año 2004. Pág. 8. “Se define créditos a la exportación o préstamos de mercado como “préstamos concedidos para financiar actividades comerciales , habitualmente en condiciones de mercado” Misma fuente página 59.



Auditoría General de la Nación

tipo bilateral, por esa razón se adoptó el enfoque de control orientado a *procesos*⁴. Para evaluar las dimensiones del desempeño mencionadas anteriormente se utilizan las definiciones establecidas en la Res. 188/16-AGN, las que se transcriben a continuación:

Eficiencia: Se examinan los vínculos entre los recursos o los ingresos utilizados y los objetivos específicos alcanzados en las actividades de la administración de la deuda. La principal pregunta en una auditoría de eficiencia es: ¿los objetivos de la administración de la deuda pública se han obtenido de una manera eficiente en relación al costo-beneficio? La eficiencia en deuda pública es un problema habitual de max-min. Esto es maximizar la consecución de los recursos provenientes del crédito público minimizando costos dado el riesgo.

Efectividad: En una auditoría de efectividad, el auditor evalúa si la administración de la deuda logró sus objetivos y obtuvo los resultados pretendidos.

Economía: En una auditoría de la economía, el auditor examina si las actividades de deuda pública se realizan conforme a principios sensatos de administración pública y siguen las mejores prácticas de administración.

a) **Periodo auditado:** 1/1/2010 al 31/12/2016. Las tareas de campo finalizaron el día 15 de Mayo de 2018.

b) **Criterios**

- Estándares Internacionales para Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) –directrices de Nivel 4- aplicables a deuda pública.
- Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública (INTOSAI 2012)

⁴ “El enfoque orientado a procesos se utiliza con el propósito de permitir una comprensión completa de la forma en que funciona un programa o un sistema de la Administración Pública. El enfoque orientado a procesos no se centra principalmente en la política o en los objetivos, sino en el buen funcionamiento de los sistemas del gobierno como una condición para que las políticas sean efectivas y eficientes” (Res AGN 186/16 II. B. 3. 1)



Auditoría General de la Nación

- Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA), específicamente los siguientes Indicadores de Gestión de Deuda (DPI por sus siglas en inglés). Específicamente los DPI-1 (Marco legal), DPI-3 (Estrategia de gestión de la deuda), DPI-7 (Coordinación con la política monetaria) y DPI-9 (Endeudamiento externo).
- Principios sobre Promoción de Otorgamiento y Toma Responsables de Préstamos Soberanos (UNCTAD), Específicamente se utilizaron los principios 10 y 11 (Marco normativo y transparencia), 12 y 14 (Cuestiones relacionadas a planificación del endeudamiento) 13 14 (Gestión y Supervisión) y 15 (Reestructuración).
- Ley 24.156: artículos 61, 65, 101, 104 inciso h
- Decreto 1883/91, Anexo I arts. 7 a 14
- Decreto 1731/04
- Seguimiento de la recomendación del informe de Cuenta de Inversión 2015 de la Auditoría General de la Nación⁵: *“Articular y reglamentar un mecanismo para conocer el estado actual de los avales emitidos con anterioridad al 2015, elevando la propuesta ante las autoridades superiores para su consideración. Articular y reglamentar un mecanismo de comunicación entre la DADP y los entes avalados para que estos últimos se vean obligados a informar el uso y/o afectación de los avales emitidos como mínimo al 31/12 de cada ejercicio”*
- Términos del Acuerdo con el Club de París (ronda VI) Mayo de 2014 y Términos Clásicos del Club de París: Los mismos se desarrollarán en el apartado correspondiente.

c) Limitaciones al alcance

A continuación se resume la información relevante respecto al ente auditado que afectaron la realización de las tareas planificadas.

i. Solicitud de acceso a expedientes originales o copia digitalizada de los mismos.

⁵ Res. AGN CAG 12/17. (pág 88).



Auditoría General de la Nación

Se solicitó a la SSRFI acceso a los expedientes de préstamos bilaterales que tuvieron saldos durante el periodo auditado, de los mismos se pudo obtener acceso a un solo expediente completo de una muestra mínima de 40 expedientes.

Esta situación no permitió realizar los siguientes procedimientos:

- Verificación de existencia de condiciones de afectación de la coparticipación en los contratos de contragarantía entre la Nación y las provincias en el endeudamiento bilateral. (Línea 1.1.2 de Matriz de Planificación).
- Revisión de expedientes de préstamos bilaterales a fin de verificar forma y contenido según Decreto 1883/91, ANEXO I arts. 7 a 14. (Línea 2.2 de Matriz de Planificación).

ii. Información de préstamos bilaterales en SIGADE.

En el marco de la realización del análisis de riesgo durante la etapa de planificación este equipo realizó una tarea de verificación de integridad de datos de los préstamos bilaterales en el SIGADE a fin de obtener el grado de confianza a otorgar a los mismos.

La tarea consistió en realizar, preliminarmente, una muestra no probabilística⁶ a fin de determinar los parámetros necesarios para realizar una muestra probabilística y, de esta forma, poder determinar correctamente el grado de confiabilidad de los datos del SIGADE de los préstamos bilaterales. La tarea de verificación de esta muestra preliminar no permitió conocer los parámetros necesarios ni inferir respecto al total poblacional. Esta situación, si bien no permite concluir respecto a los datos del sistema, plantean una alerta y la necesidad de realizar un examen más exhaustivo.

Por lo expuesto cabe advertir tal circunstancia en relación con los resultados de los cálculos en los cuales se utiliza información proveniente de este Sistema.

⁶“Para que un muestreo sea probabilístico, debe cumplir simultáneamente con los siguientes dos requisitos: i) selección al azar de las unidades de muestreo, y ii) el uso de la teoría de la probabilidad para evaluar los resultados, incluyendo la medida del error de muestreo (IFA 2008; 444). De otro modo, se considerará que el muestreo es no probabilístico.”
Técnicas de Muestreo para Auditorías. Guía Teórico – Práctica Lic. Martin Rubione.



Auditoría General de la Nación

3) Aclaraciones Preliminares

a) Clasificación de deuda pública bilateral

El endeudamiento bilateral es deuda externa⁷ que a su vez puede configurarse como directa o indirecta.

Deuda Directa Bilateral: La deuda pública directa es aquella asumida por la Administración Central en calidad de deudor principal (LAF, art. 58). Según el cuadro 1A de la CI 2015, al 31/12/2016 la mayor proporción de deuda directa bilateral se encuentra en manos de los acreedores del Club de París⁸.

Deuda Indirecta Bilateral: La deuda pública indirecta de la Administración Central es aquella constituida por cualquier persona física o jurídica, pública o privada, distinta de la misma, pero que cuenta con su aval, fianza o garantía (LAF, art. 58).

b) Estado de la deuda bilateral al 31/12/2016.

Materialidad de la deuda bilateral en el total de la deuda pública

En términos de materialidad, al 31 de diciembre de 2016, el endeudamiento bilateral asciende a USD 8.249 millones lo cual es aproximadamente el 3,05% del total del endeudamiento público y el 1,62% del PBI.

⁷ El art. 58 de la LAF y su Decreto reglamentario 1344/07 define a la deuda externa como aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio. Las colocaciones de títulos, bonos, obligaciones de largo y mediano plazo o Letras del Tesoro cuya jurisdicción o ley aplicable no sea la Ley Argentina son deuda externa.

⁸ *El Club de París es un grupo informal de acreedores oficiales cuyo objetivo es encontrar soluciones coordinadas y sustentables a los problemas de pago de países deudores, habitualmente mediante el alargamiento de los plazos de reembolso o, en el caso de reestructuraciones concesionales, a través de la reducción de los servicios de la deuda (definición extraída de la página oficial del Club de París: www.clubdeparis.org.)*

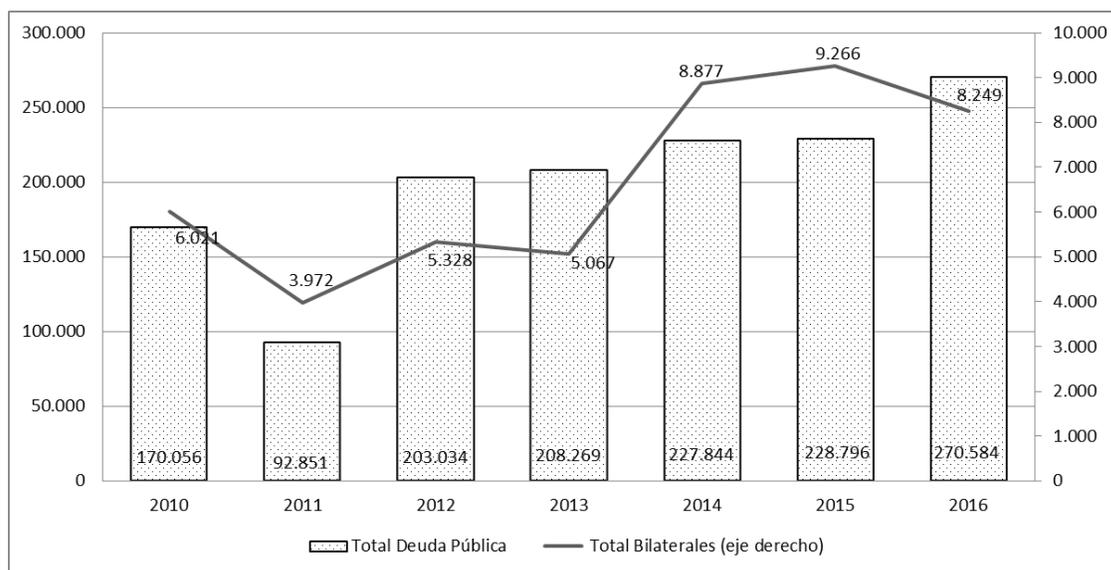


Auditoría General de la Nación

Gráfico 1

Deuda bilateral (directa e indirecta) y endeudamiento total entre 2010 y 2016.

En millones de USD



Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 1 A de la Separata II de la Cuenta de Inversión.

Nota: El tipo de cambio utilizado para el cálculo se corresponde al de la Cuenta de Inversión de cada año.

Respecto al total de la deuda bilateral, el 95% corresponde a préstamos bilaterales de deuda directa y el 5% restante a bilaterales de deuda indirecta. Por otro lado, la variación interanual de la deuda bilateral valuada en dólares es siempre negativa a excepción del 2014 donde se incrementa un 75%. Este incremento no se corresponde completamente con la suscripción de nuevos empréstitos bilaterales sino que resultaron como consecuencia de los acuerdos de renegociación de deudas con los acreedores nucleados en el Club de París.



Auditoría General de la Nación

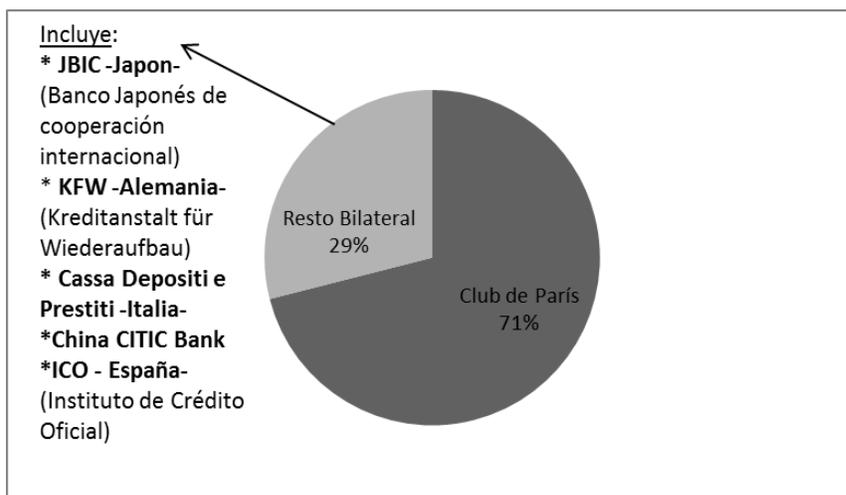
Principales acreedores

Los principales acreedores del endeudamiento bilateral de la República Argentina al 31 de diciembre de 2016 son los países miembros acreedores del acuerdo con el Club de París (Ronda VI) representado el 71% de la deuda total bilateral.

En el año 2001 la República Argentina declaró la cesación de pagos de su deuda externa, incluyendo en ella a las acreencias vinculadas al Club de París. En el año 2014 la Argentina llegó a un acuerdo con los acreedores del Club de París para regularizar la deuda que se encontraba en default. El monto renegociado ascendió a USD 9.690,49 millones que se compone de USD 4.884.32 millones de capital vencido, USD 1.173 millones de intereses vencidos y USD 3.633,17 de intereses sobre atrasos⁹.

Gráfico 2

Deuda bilateral: principales componentes por saldo al 31 de diciembre de 2016.



Fuente: Elaboración propia en base al Cuadro 1 A de la Separata II de la Cuenta de Inversión 2016.

⁹ Memorando ONCP N° 261/2014. En el acuerdo no existió ni quita ni periodo de gracia.



Auditoría General de la Nación

Análisis de estructura

El 100% de la deuda bilateral es en moneda extranjera. En todo el periodo auditado la principal moneda de la deuda directa es dólares¹⁰ seguido por euros y yenes, las demás monedas tienen una participación menor al 5% en conjunto.

En el caso de Bilaterales Deuda Indirecta la composición por moneda se compone de euros, yenes, dinar kuwaití (KWD) y dólares entre 2010 y 2013. A partir de 2014 la totalidad de la deuda indirecta bilateral es en dólares, y del 2015 en adelante en Dinar Kuwaití y Dólares.

Asimismo, los préstamos son principalmente a tasas de interés fija. Como se mencionó anteriormente la mayor parte de los préstamos bilaterales (71%) se corresponden con la reestructuración con el Club de París del 2014. Estos préstamos son a tasa de interés fija del 3%, 4,5% y 9%¹¹ según corresponda.

4) Hallazgos y recomendaciones resultantes.

Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable y sigue las mejores prácticas.

Sub Objetivo 1: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral cumple con la normativa aplicable.

1.1.1: ¿El organismo auditado cumple con el art. 61 de la Ley de Administración Financiera (Ley 24.156)?

¹⁰ excepto en 2014 donde predomina el euro

¹¹“Durante los 5 primeros años, por el valor residual de deuda se pagará una tasa del 3% para todas las monedas de origen. A su vez, por la diferencia anual entre el porcentaje de capital objetivo y los montos efectivamente pagados se pagará una tasa de interés compensatoria adicional del 4,5% para todas las m.o.. Por el saldo impago a los 5 años de vigencia del acuerdo (30/5/2019) se devengará una tasa final del 9% para todas las m.o. hasta su efectivo pago, que podrá demorarse hasta dos años más.” Memorando ONCP N° 261/2014 pág 2.



Auditoría General de la Nación

Criterio: Ley 24.156 y Decreto 1344/07, arts. 61.

Hallazgo: El BCRA tomó intervención en las actuaciones de acuerdo a lo establecido en el art. 61 LAF. La normativa no indica cuáles son los contenidos mínimos que tal opinión requiere.

Recomendación: Se recomienda generar un documento que detalle el contenido que requiere el análisis del BCRA sobre el impacto de los servicios de deuda en el balance de pagos del Estado Nacional en el marco del art. 61 de la LAF, y la metodología necesaria para realizarlo.

Efecto: Eficiencia. El gestor podría no contar con información completa sobre el impacto de la deuda externa en la balanza de pagos, por no requerir opinión al área que el BCRA indicó.

Sub Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión de endeudamiento bilateral siguió la herramienta DEMPA.

1.2.1 ¿Se diseñó una estrategia de endeudamiento bilateral?

Criterio: Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA). DPI 3, Dimensión 1, Calificación “C”.

Hallazgo: La SSRFI no proveyó evidencia sobre una estrategia o plan de endeudamiento bilateral. La ONCP indica que la estrategia de las operaciones que se realizan en la SSRFI están enmarcadas en el plan financiero plurianual el cual no discrimina el tipo de financiamiento externo a obtener (bilateral o multilateral)¹².

Recomendación: Elaborar una estrategia de endeudamiento enmarcado en buenas prácticas que contemple el endeudamiento bilateral.

¹² Se refuerza la recomendación efectuada con las afirmaciones vertidas en la Actuación 493/16: El MF asimila el Presupuesto Plurianual del Mensaje de Elevación del Presupuesto -al que llama plan de acción plurianual- como el documento base para la gestión de la deuda, lo cual no coincide con el diseño de una estrategia de gestión de deuda tal como lo indican las sanas prácticas .



Auditoría General de la Nación

Efecto: Economía: La falta de una estrategia de endeudamiento aleja al auditado de una sana práctica. Eficiencia: Se considera que la gestión de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo.

1.2.2 ¿Se elabora un plan de endeudamiento anual que contemple los préstamos bilaterales?

Criterio: Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública. INTOSAI 2012 (pág. 82). Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA). DPI 9, Dimensión 1, Calificación “C”.

Hallazgo: No existe una estrategia en los términos de las buenas prácticas, por lo tanto no existe un plan anual para implementarla.

Recomendación: Elaborar un plan de endeudamiento coherente con la estrategia de endeudamiento de mediano plazo enmarcado en buenas prácticas que contemple el endeudamiento bilateral.

Efecto: Economía: La falta de plan de endeudamiento aleja al auditado de una sana práctica de administración. Eficiencia: Dado que se considera que la gestión de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo y un plan anual que sea coherente con dicha estrategia, el organismo auditado fue ineficiente en términos de sanas prácticas.

1.2.3 ¿El organismo auditado ha realizado acciones para seguir la recomendación de AGN en la Cuenta de Inversión 2015 respecto a avales no registrados o ha propuesto una alternativa?

Criterio: Res. CAG 12/17, Cuenta de Inversión 2015, pág. 88.

Hallazgo: El organismo no siguió la recomendación de AGN.

Recomendación: Se mantiene la recomendación de la Cuenta de Inversión: “Articular y reglamentar un mecanismo para conocer el estado actual de los avales emitidos con anterioridad al 2017, elevando la propuesta ante las autoridades superiores para su consideración.”



Auditoría General de la Nación

Articular y reglamentar un mecanismo de comunicación entre la DADP y los entes avalados para que estos últimos se vean obligados a informar el uso y/o afectación de los avales emitidos como mínimo al 31/12 de cada ejercicio.”

Efecto: Eficiencia: como no se registran algunos avales existe una incertidumbre respecto de la valuación final del endeudamiento bilateral. Ante la falta de información, no se conoce la contingencia explícita en relación al endeudamiento bilateral.

1.3.1 ¿Se establecieron sistemas de supervisión para el control de la ejecución de préstamos bilaterales?

Criterio: Principio 13, UNCTAD.

Hallazgo: La UAI no realizó informes relacionados con la negociación, contratación, autorización administración, control y registro de préstamos bilaterales elaborados en el ámbito del ex MHyFP.

Recomendación: Realizar informes de control interno específicos sobre endeudamiento bilateral.

Efecto: Economía, eficiencia y efectividad. Se considera que la gestión sería más económica, eficiente y efectiva al tener un control interno que capte los riesgos (tanto internos como externos) y permita mitigarlos en la medida de lo posible.

1.3.2 ¿La información sobre el endeudamiento bilateral se encuentra publicada y es de fácil acceso a la población?

Criterio: Principio 10 y 11, UNCTAD.

Hallazgo:

La información sobre el endeudamiento bilateral se encuentra parcialmente publicada. Si bien se destaca como sana práctica de administración por parte del auditado las mejoras realizadas en relación con la transparencia acerca de la información de jurisdicciones con proyectos y aquellos que se encuentran firmados o en preparación, existen oportunidades de mejora en relación con la



Auditoría General de la Nación

publicidad del marco normativo, información relacionada a la reestructuración con el Club de París y homogeneidad en cuanto a la carga de información en el SIGADE.

Recomendación:

- Publicar a través de medios oficiales y de manera ordenada el proceso de reestructuración de deuda y los acuerdos, o al menos los términos y condiciones relevantes de los mismos.
- Aprobar y publicar por medios oficiales las normas que establezcan parámetros claros y específicos para el endeudamiento bilateral y un circuito para la aprobación y suscripción de este tipo de endeudamiento.
- Incorporar al documento denominado “*Estructura financiera de títulos públicos*” en formato Excel publicado por la Subsecretaría de Financiamiento la totalidad de los instrumentos de la deuda o elaborar un documento similar con el resto de instrumentos que contenga publicadas las condiciones y su marco jurídico de la deuda bilateral (por ejemplo, condiciones de los préstamos bilaterales).

Efecto: Economía: aunque se han implementado mejoras relacionadas a la transparencia, existen oportunidades para optimizar la publicidad de la información.

1.3.3 ¿Se llevó a cabo una investigación ex ante sobre las implicaciones de solicitar los préstamos?

Criterio: Principio 12, UNCTAD.

Hallazgo: La ONCP realiza los Dictámenes Técnicos correspondientes. Si bien no hay normativa o documentación que indique lo que debe contener dichos dictámenes, los mismos se asemejan a una investigación ex ante de las implicancias financieras en los términos del Principio 12 de UNCTAD. No obstante, el análisis se realiza caso por caso dando lugar a que la metodología utilizada no sea homogénea.



Auditoría General de la Nación

Recomendación: Se recomienda generar un documento único separado para documentar la metodología y aprobarlo mediante la normativa correspondiente¹³.

Efecto: Economía. La metodología implícita se asemejan a una investigación ex ante de las implicancias financieras en los términos del Principio 12 de UNCTAD. No obstante, el análisis no es homogéneo.

Buena práctica: Al momento de evaluar las implicancias financieras, el auditado analiza los escenarios más estrictos.

1.3.4. Respecto a los préstamos bilaterales suscritos a partir del año 2012 ¿El organismo auditado evaluó si los préstamos conllevan una utilidad social prospectiva al menos equivalente a la tasa de interés?

Criterio: Principio 14, UNCTAD.

Hallazgo: La SSRFI informó que los estudios o evaluaciones que determinen la utilidad social prospectiva o beneficio social respecto del costo financiero del endeudamiento bilateral "(...) es información que se releva de forma previa a la firma del convenio del préstamo"

Ante consulta, la JGM informa que "*en la DNIP no se cuenta con estudios o evaluaciones que determinen la utilidad social prospectiva o beneficio social de los proyectos de inversión respecto del costo financiero del endeudamiento bilateral*"

Asimismo, la JGM no aplica la normativa (Res. SPEyPD 125/2012, Anexo, punto 16) que exige la realización de una evaluación que se asemeja a lo establecido por el Principio 14 de UNCTAD en relación a la utilidad social prospectiva (sin exigir una comparación con la tasa de interés probable).

¹³ Como hecho posterior al cierre, la ONCP informó que a partir de 2017 se utiliza la metodología que surge de la evaluación del préstamo "*Programa de implementación de un sistema de detección automática de trenes ATS*".



Auditoría General de la Nación

Recomendación: Se recomienda reordenar el proceso y homogeneizar la normativa teniendo en cuenta la aplicación de la Resolución SPEyPD 125/12 (especialmente el punto 16 del Anexo). A su vez, incluir en la normativa específica un requisito que permita evaluar que la utilidad social prospectiva sea al menos equivalente a la tasa de interés probable, teniendo en cuenta los costos y beneficios conforme a las sanas prácticas.

Efecto: Economía: La falta de un análisis de utilidad social prospectiva respecto al costo del endeudamiento aleja al auditado de una sana práctica de administración. Eficiencia: Realizar un análisis que compare el beneficio del proyecto respecto al costo del endeudamiento permitiría tener en cuenta la mejor alternativa de financiamiento para cada caso.

Objetivo 2: Examinar si el proceso de gestión del endeudamiento bilateral se nutre de información confiable.

2.1 Respecto a las observaciones de la SIGEN en relación al SIGADE ¿El organismo tuvo en cuenta las observaciones e implementó procedimientos acorde a sus recomendaciones?

Criterio: Ley 24.156, art. 101 y art. 104, inc. "h".

Hallazgo: La observación de la SIGEN respecto al SIGADE no ha sido resuelta. La DADP informó que "(...) aún se continúa con la evaluación del módulo de Auditoría y el módulo de Seguridad de la versión 6 del SIGADE dado que los resultados no son los esperados. Al respecto en el mes de Noviembre de 2017, funcionarios de la Dirección de Administración de la Deuda Pública mantuvieron reuniones con miembros del programa UNCTAD DMFAS de las Naciones Unidas, a los cuales se les reiteró la necesidad de contar con el módulo de Auditoría en correcto funcionamiento. En esa oportunidad, los representantes del citado programa se comprometieron a solucionar los inconvenientes que persisten"

Recomendación: Culminar el proceso de evaluación de los módulos de auditoría y seguridad de la versión 6 del SIGADE y dar cumplimiento definitivo a la observación de la SIGEN.



Auditoría General de la Nación

Efecto: Eficiencia: La falta de confiabilidad respecto a la información registrada en el SIGADE puede afectar la utilización de la misma a los efectos de generar análisis para la mejora de la gestión de la deuda.

Objetivo 3: Examinar si el proceso de reestructuración de deuda bilateral es económico.

3.1 ¿La renegociación de la deuda con el Club de París en 2014 se realizó conforme al art. 65 de la Ley de Administración Financiera?

Criterio: Ley 24.156, art. 65. Principio 10, UNCTAD. Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA), DPI 1.

Hallazgo:

El PEN no reglamentó el art. 65 de la LAF.

La ONCP informó que “*esta Oficina Nacional no ha consultado a la Procuración del Tesoro de la Nación y/o a la Secretaría Legal y Administrativa del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas u otro organismo competente sobre la interpretación del artículo 65 de la ley 24.156 en lo que se refiere al -mejoramiento de los montos, plazos y /o intereses.-*”. En relación a la declaración conjunta suscripta en Mayo de 2014 con acreedores del Club de París, la ONCP indicó que existió una mejora en los plazos, ya que los mismos se ampliaron debido a que la deuda se encontraba vencida e impaga al 30/04/2014; y un mejoramiento en las tasas de interés, tomando como referencia la tasa implícita promedio ponderada en default al 30/04/2014.

Recomendación: Reglamentar el art. 65 de la LAF. Como paso interino, solicitar dictamen a la PTN o área legal competente respecto al artículo en cuestión.

Efecto: Análisis de cumplimiento: según qué tasa se interprete deba aplicarse, la operación puede o no mejorar las condiciones originales. La falta de reglamentación permite al auditado interpretar qué se entiende por “ *mejoramiento de los montos, plazos y /o intereses.* ”



Auditoría General de la Nación

3.2 ¿El gobierno preparó un plan/procedimiento de contingencia con la estrategia a seguir en caso de que una reestructuración de endeudamiento bilateral se torne inevitable?

Criterio: Principio 15, UNCTAD.

Hallazgo: Durante el periodo auditado no se contaba con un plan o procedimiento para el caso en el que se torne inevitable una reestructuración de deuda. El organismo auditado informa que "*En el periodo mencionado ya se habían realizado operaciones de reestructuración de la deuda pública en default y, por lo tanto, no se contaba con un plan o procedimiento para el caso en el que se torne inevitable una reestructuración de deuda*"

Recomendación: Delinear y documentar pasos mínimos para abordar una futura reestructuración en base a lo realizado en experiencias anteriores.

Efecto: Eficiencia. Una reestructuración sería más eficiente si se contara con lineamientos que indiquen como proceder para abordar un evento de reestructuración.

3.3 ¿Los términos utilizados de la reestructuración del 2014 con el Club de Paris fueron ventajosos (en términos de eficiencia) respecto a otros términos aplicables (términos clásicos)*? * Términos aplicados en reestructuraciones anteriores.

Criterio: Términos clásicos del Club de París.

Hallazgo: La SSRFI no respondió al pedido de información¹⁴. La ONCP se remitió al Memorando ONCP N° 261/2014, del cual no se desprende el fundamento de la elección de los términos

¹⁴ En oportunidad de su descargo, la SSRFI señaló que no resulta de su competencia. Cabe destacar que no existe normativa que regule el proceso de reestructuración de deuda ni las áreas intervinientes.



Auditoría General de la Nación

acordados, ni una comparación de los mismos frente a diversas alternativas u otros términos aplicables del Club de París y sus efectos en el costo de la reestructuración¹⁵.

Recomendación: En el caso de existir próximas reestructuraciones, realizar y documentar una evaluación sobre el fundamento de la elección de los términos que se acuerden, y una comparación de los mismos frente a diversas alternativas u otros términos aplicables con los efectos en el costo de la reestructuración.

Efecto: Eficiencia: Si bien para la reestructuración con el Club de París del 2014 el análisis indica que no hubiera sido posible conseguir un acuerdo bajo Términos Clásicos a una tasa de interés tal que resulten menos costosos que los Términos Ad Hoc, la falta de un análisis podría dar lugar a un endeudamiento más costoso en futuras reestructuraciones.

3.4 ¿Existe una planificación acerca del pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París?

Criterio: Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública. INTOSAI 2012, pág. 101.

Hallazgo: Existe una Nota del ex Ministro de Economía y Finanzas Públicas que estipula consideraciones para realizar pagos anuales adicionales sobre los montos mínimos definidos en la declaración conjunta sujeto a condiciones.

3.5 ¿Se cumple con el plan de pago del capital mínimo y capital objetivo en el marco del acuerdo del Club de París?

Criterio: Términos Ad Hoc de la Declaración Conjunta suscripta con acreedores del Club de París en mayo 2014.

¹⁵ El equipo de auditoría realizó un ejercicio de comparación que indica que no hubiera sido posible conseguir un acuerdo bajo Términos Clásicos a una tasa de interés tal que resulten menos costosos que los Términos Ad Hoc., en relación al monto reestructurado debe tenerse presente que “no se establecieron quitas en el monto adeudado”.



Auditoría General de la Nación

Hallazgo: Se cumple con el pago de capital mínimo.

Objetivo 4: Examinar si el proceso de endeudamiento bilateral contempla una evaluación de los riesgos financieros.

4.1 ¿El ente auditado realiza un análisis de riesgo financiero del endeudamiento bilateral e implementa mecanismos de mitigación de los mismos?

Criterio: ISSAI 5422 pág. 18.

Hallazgo: La SSRFI no responde si realiza un análisis específico de riesgos financieros en el endeudamiento bilateral (riesgo de moneda, riesgo de tasa de interés, riesgo de liquidez, etc.)

La ONCP indicó que "*no se realizan en esta Oficina Nacional análisis específicos de riesgos financieros en el endeudamiento bilateral, más allá de los que se realizan para el conjunto de la deuda pública (tipo de tasa, moneda, cronograma de vencimientos, etc.)*"

No existe un Plan de Riesgos tendiente a mitigar los riesgos identificados.

Recomendación: Realizar y documentar de forma sistematizada un análisis de riesgo sobre la estructura de la cartera de la deuda pública que incluya el endeudamiento bilateral. Asimismo contemplar un plan de mitigación para los riesgos identificados.

Efecto: Efectividad y eficiencia. La falta de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación impide que se conozca e informen correctamente los mismos afectando la gestión del endeudamiento.

4.2. ¿Consideran el riesgo de liquidez?

Criterio: La ISSAI 5422: Riesgo de Liquidez.

Hallazgo: Ver línea 4.1

Recomendación: Ver línea 4.1



Auditoría General de la Nación

Efecto: Eficiencia: La falta de un análisis de riesgo de liquidez implica que ante obligaciones imprevistas o necesidades de flujo de efectivo el organismo auditado podría verse obligado a realizar sus activos líquidos; o bien que, ante esas necesidades, se enfrente a dificultades para la obtención de efectivo mediante empréstitos de corta duración; o ambas cosas.

4.3. ¿Se considera la variación del costo de la deuda medido en pesos - riesgo de moneda -?

Criterio: ISSAI 5422. Riesgo de mercado.

Hallazgo: Ver línea 4.1.

Recomendación: Ver línea 4.1

Efecto: Eficiencia: La falta de un análisis de riesgo de moneda impide que se conozca la variación de los precios de mercado (por ejemplo monedas) que pueden impactar en el costo del servicio de la deuda

4.4 ¿El auditado tuvo en cuenta el límite de emisión de Letras Intransferibles? ¿Existe un costo cuasifiscal asociado?

Criterio: Herramienta de Evaluación del Desempeño en la Gestión de la Deuda (DeMPA) DPI 7. Dimensión 3, Calificación “C”.

Hallazgo: Se cumple con la calificación mínima “C” (DPI 7. Dimensión 3), la cual establece que el acceso al financiamiento del banco central debe estar sujeto a un límite máximo impuesto por la legislación.

Las reservas internacionales de libre disponibilidad fueron utilizadas, siempre que resulte de efecto monetario neutro, para diversos destinos, inclusive para el pago de deuda bilateral a partir del año 2012. La ONCP informó que “solo se utilizaron Reservas de Libre Disponibilidad (...) durante los periodos 2013-2014, de acuerdo a lo indicado en los Decretos 309/2013 y 1311/2014. (...) En los periodos 2015-2016, no se afectaron las reservas de libre disponibilidad.” Respecto al límite



Auditoría General de la Nación

específico de emisión de letras intransferibles para el pago de deuda bilateral, la ONCP indicó que *"no se especifica un límite de emisión por tipo de deuda, por lo que la emisión de Letras Intransferibles se llevó a cabo por un monto global, debiendo destacarse que el mismo guarda directa relación con el total de servicios a cancelar en función de las proyecciones previstas para cada ejercicio, las que pueden verse afectadas por fluctuaciones de las distintas variables involucradas"* (Nota AGN N° 248/18-A-05)

El costo cuasifiscal estimado fue de un total de USD 3.532.280.325,10 para el año 2013, y de USD 6.993.101.029,00 para el año 2014, de los cuales se corresponden para la deuda bilateral un monto de USD 45.440.141,05 y USD 272.917.585,17 respectivamente.

Recomendación: no aplica.

Efecto: Para los años 2013 y 2014, desde el punto de vista del prestatario, dicho financiamiento resulta menos costoso aunque, como contrapartida, provoca un costo cuasifiscal.

4.5. ¿El ente auditado conoce la causa del pago de comisiones de compromiso y realiza acciones para mitigar el pago de las mismas?

Criterio: Guía Para Auditar la Administración de la Deuda Pública¹⁶.

Hallazgo:

La ONCP indicó que *"las negociaciones relacionadas con el endeudamiento bilateral son competencia de la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, en dicho contexto no se realizan en esta oficina los análisis sobre las razones del pago de las comisiones de compromiso ni la forma de reducir el costo asociado en los casos posibles"*

La SSRFI no respondió la consulta respecto de si se realizan análisis sobre el pago de comisiones de compromiso, las razones de su pago y las formas de reducir el costo asociado, indicando que "se

¹⁶ INTOSAI 2012, pág. 84.



Auditoría General de la Nación

brinda respuesta (...) en lo que resulta del ámbito de las competencias asignadas a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) y a la Dirección de Proyectos con Financiamiento Externo Bilateral de la Dirección Nacional de Proyectos (DNPOIC) con Organismos Internacionales de Crédito en la órbita de aquella.”¹⁷

No obstante, previamente la SSRFI había indicado que *“las actividades impulsadas por la DNPOIC en el ámbito del seguimiento y monitoreo de los proyectos en ejecución involucra, (...) el pago del capital de la deuda, intereses, comisiones y prima de seguro”¹⁸*

En esta línea, la DPFEB, dependiente de la DNPOIC, tiene como función *“Realizar el seguimiento de los desembolsos de fondos provenientes de Préstamos Concesionales, Operaciones Crediticias y de Asistencias Financiera con organismos financieros externos bilaterales, destinados al financiamiento de proyectos.”¹⁹*

Recomendación: En base a las funciones asignadas, evaluar y documentar las causas del pago de comisiones de compromiso y acciones para minimizar el pago de las mismas.

Efecto: La afirmación de la ONCP, la falta de respuesta y la contradicción por parte de la SSRFI, hace que el sistema de supervisión se vea comprometido en lo relativo al pago de comisiones de compromiso.

5) Conclusiones

Eficiencia

Las consideraciones expuestas a lo largo de este Examen señalan oportunidades de mejora en cuanto a la eficiencia del proceso de gestión del endeudamiento bilateral. Las advertencias efectuadas en

¹⁷ Nota AGN N° 677/17

¹⁸ Nota NO-2017-15739914-APN-SLYA#MF en respuesta a Nota AGN N° 577/17 A-05, pregunta 32. En dicha respuesta el organismo se remite a lo respondido en la Nota AGN N° 279/17 A-05 mediante Nota NO-2017- 06177841-APN-SSRFI#MF.

¹⁹ Decreto 741/15



Auditoría General de la Nación

relación con la falta de un marco normativo específico, transparencia, confiabilidad y flujo de la información, falta de coordinación de las áreas, ausencia de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación y debilidad del control interno podrían afectar en general la eficiencia del proceso, dificultando al auditado ponderar las mejores alternativas en miras a conseguir la mejor combinación de costo/riesgo para gestionar el endeudamiento.

Por otra parte, dado que se considera conforme a una sana práctica que la administración de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo, la falta de este documento y de un plan de endeudamiento que contemplen el endeudamiento bilateral, aleja la gestión de una administración eficiente en el marco señalado. No obstante, cabe destacar el *expertise* de las áreas específicas y las acciones del auditado relacionadas a la elaboración de dictámenes técnicos y análisis de riesgos globales, que aunque no resultan homogéneos en cuanto a la metodología y carecen de formalización en algunos casos, lo orientan en un curso de sana administración.

Economía

Los defectos apuntados en relación a la falta de publicidad normativa, faltantes en los organigramas, dificultades para conocer las condiciones financieras de los acuerdos y los posibles defectos en la carga del sistema de gestión alejan al auditado de la sana práctica que indica la necesidad de máxima divulgación y accesibilidad a los términos del endeudamiento.

Por otra parte, la falta de un marco específico y ordenado que regule el proceso de gestión del endeudamiento bilateral afecta la sana administración en tanto dificulta la coordinación de los entes que participan del proceso, la homogeneidad de la información requerida y producida y el cumplimiento de las funciones asignadas, lo que además de los riesgos operativos detectados podría inducir a mayores costos en el endeudamiento.



Auditoría General de la Nación

No obstante lo señalado, se destacan como principio de sana práctica de administración las menciones del auditado y otros entes participantes del proceso de gestión del endeudamiento bilateral respecto del trabajo que se estaría realizando en pos de generar un proceso más sencillo y coherente; dado que quedan fuera del período auditado los resultados de estas afirmaciones podrían ser objeto de seguimiento en futuras auditorías.

Efectividad

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán sus objetivos. Tomando en cuenta esta afirmación y teniendo en cuenta que el control interno apunta al logro de los objetivos (que incluye la gestión operativa, generación de información y cumplimiento de normas) los defectos de control interno señalados a lo largo de este Examen sumado a la falta de procedimientos para el resguardo de información, las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE y la falta de coordinación entre áreas pueden afectar la efectividad en el proceso y comprometen la adecuada supervisión de la gestión del endeudamiento bilateral.

Desde otro punto de vista, la efectividad también puede verse desde el punto de vista de *cumplir con el servicio de la deuda al menor costo posible*²⁰. Teniendo en cuenta la utilización de reservas de libre disponibilidad del BCRA para los pagos relacionados al endeudamiento bilateral, existe efectividad en tanto esta línea de financiamiento permitió conseguir recursos en moneda extranjera a un bajo costo para cumplir con los vencimientos de la deuda, minimizando así un eventual riesgo de liquidez (reafirmado por el hecho de que se trata de un mecanismo normativo). No obstante lo apuntado en relación a la efectividad y con la salvedad de que no fue implementado durante 2015 y 2016, debe señalarse que este mecanismo trae aparejado un *costo cuasifiscal*.

²⁰ ISSAI 5422, 4



Auditoría General de la Nación

Como sana práctica cabe señalar en relación al pago de la deuda derivada de los acuerdos alcanzados con el Club de París, que el auditado cuenta con una planificación documentada para realizar los pagos y cumple con el pago del capital mínimo establecido.

Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina

Gestión / Período auditado: 1/1/2010 al 31/12/2016

GERENCIA DE CONTROL DE LA DEUDA PÚBLICA

Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad

Normativa analizada / Marco normativo aplicable

NORMAS AGN:

Res. 26/15, Res. 188/16

LEYES:

24.156

24.354

11.672

25.917

DECRETOS:

1883/91

1731/04

1344/07

RESOLUCIONES y DISPOSICIONES:

Res. MEyFP 108/09

Disp. DNIP 1/12

Aclaraciones previas

En términos de materialidad, al 31/12/2016, el endeudamiento bilateral asciende a USD 8.249 millones lo cual es aproximadamente el 3,05% del total del endeudamiento público y el 1,62% del PBI.

A la misma fecha, los principales acreedores son los países miembros acreedores del acuerdo con el Club de París (Ronda VI) representado el 71% de la deuda total bilateral.

Debido a que en la etapa de estudio previo se determinó que no existe normativa específica que regule el proceso de endeudamiento bilateral, este examen versó sobre el proceso real que lleva a cabo la SSRFI para gestionar los préstamos bilaterales de acuerdo a la normativa informada por el organismo que, en su mayor proporción, trata sobre préstamos multilaterales

La cuestión principal de auditoría es: ¿El proceso de gestión de Préstamos Bilaterales es efectivo, eficiente y económico?

CONCLUSIONES

Eficiencia

Las consideraciones expuestas a lo largo de este Examen señalan oportunidades de mejora en cuanto a la eficiencia del proceso de gestión del endeudamiento bilateral. Las advertencias efectuadas en relación con la falta de un marco normativo específico, transparencia, confiabilidad y flujo de la información, falta de coordinación de las áreas, ausencia de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación y debilidad del control interno podrían afectar en general la eficiencia del proceso, dificultando al auditado ponderar las mejores alternativas en miras a conseguir la mejor combinación de costo/riesgo para gestionar el endeudamiento.

Por otra parte, dado que se considera conforme a una sana práctica que la administración de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo, la falta de este documento y de un plan de endeudamiento que contemplen el endeudamiento bilateral, aleja la gestión de una administración eficiente en el marco señalado. No obstante, cabe destacar el expertise de las áreas específicas y las acciones del auditado relacionadas a la elaboración de dictámenes técnicos y análisis de riesgos globales, que aunque no resultan homogéneos en cuanto a la metodología y carecen de formalización en algunos casos, lo orientan en un curso de sana administración.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

Economía

Los defectos apuntados en relación a la falta de publicidad normativa, dificultades para conocer las condiciones financieras de los acuerdos y los posibles defectos en la carga del sistema de gestión alejan al auditado de la sana práctica que indica la necesidad de máxima divulgación y accesibilidad a los términos del endeudamiento.

Por otra parte, la falta de un marco específico y ordenado que regule el proceso de gestión del endeudamiento bilateral afecta la sana administración en tanto dificulta la coordinación de los entes que participan del proceso, la homogeneidad de la información requerida y producida y el cumplimiento de las funciones asignadas, lo que además de los riesgos operativos detectados podría inducir a mayores costos en el endeudamiento.

No obstante lo señalado, se destacan como principio de sana práctica de administración las menciones del auditado y otros entes participantes del proceso de gestión del endeudamiento bilateral respecto del trabajo que se estaría realizando en pos de generar un proceso más sencillo y coherente; dado que quedan fuera del período auditado los resultados de estas afirmaciones podrían ser objeto de seguimiento en futuras auditorías.

Efectividad

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán sus objetivos. Tomando en cuenta esta afirmación y teniendo en cuenta que el control interno apunta al logro de los objetivos (que incluye la gestión operativa, generación de información y cumplimiento de normas) los defectos de control interno señalados a lo largo de este Examen sumado a la falta de procedimientos para el resguardo de información, las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE y la falta de coordinación entre áreas pueden afectar la efectividad en el proceso y comprometen la adecuada supervisión de la gestión del endeudamiento bilateral.

Desde otro punto de vista, la efectividad también puede verse desde el punto de vista de cumplir con el servicio de la deuda al menor costo posible. Teniendo en cuenta la utilización de reservas de libre disponibilidad del BCRA para los pagos relacionados al endeudamiento bilateral, existe efectividad en tanto esta línea de financiamiento permitió conseguir recursos en moneda extranjera a un bajo costo para cumplir con los vencimientos de la deuda, minimizando así un eventual riesgo de liquidez (reafirmado por el hecho de que se trata de un mecanismo normativo). No obstante lo apuntado en relación a la efectividad y con la salvedad de que no fue implementado durante 2015 y 2016, debe señalarse que este mecanismo trae aparejado un costo cuasifiscal. Como sana práctica cabe señalar en relación al pago de la deuda derivada de los acuerdos alcanzados con el Club de París, que el auditado cuenta con una planificación documentada para realizar los pagos y cumple con el pago del capital mínimo establecido

Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina

Examen especial / Período auditado: 1/1/2010 al 31/12/2016

GERENCIA DE CONTROL DE LA DEUDA PÚBLICA

Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad

Consideraciones especiales

En términos de materialidad, al 31/12/2016, el endeudamiento bilateral asciende a USD 8.249 millones lo cual es aproximadamente el 3,05% del total del endeudamiento público y el 1,62% del PBI.

A la misma fecha, los principales acreedores son los países miembros acreedores del acuerdo con el Club de París (Ronda VI) representado el 71% de la deuda total bilateral.

Debido a que en la etapa de estudio previo se determinó que no existe normativa específica que regule el proceso de endeudamiento bilateral, este examen versó sobre el proceso real que lleva a cabo la SSRFI para gestionar los préstamos bilaterales de acuerdo a la normativa informada por el organismo que, en su mayor proporción, trata sobre préstamos multilaterales

La cuestión principal de auditoría es: ¿El proceso de gestión de Préstamos Bilaterales es efectivo, eficiente y económico?

ASPECTOS PRINCIPALES

Eficiencia

Las consideraciones expuestas a lo largo de este Examen señalan oportunidades de mejora en cuanto a la eficiencia del proceso de gestión del endeudamiento bilateral. Las advertencias efectuadas en relación con la falta de un marco normativo específico, transparencia, confiabilidad y flujo de la información, falta de coordinación de las áreas, ausencia de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación y debilidad del control interno podrían afectar en general la eficiencia del proceso, dificultando al auditado ponderar las mejores alternativas en miras a conseguir la mejor combinación de costo/riesgo para gestionar el endeudamiento.

Por otra parte, dado que se considera conforme a una sana práctica que la administración de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo, la falta de este documento y de un plan de endeudamiento que contemplen el endeudamiento bilateral, aleja la gestión de una administración eficiente en el marco señalado. No obstante, cabe destacar el expertise de las áreas específicas y las acciones del auditado relacionadas a la elaboración de dictámenes técnicos y análisis de riesgos globales, que aunque no resultan homogéneos en cuanto a la metodología y carecen de formalización en algunos casos, lo orientan en un curso de sana administración.

Economía

Los defectos apuntados en relación a la falta de publicidad normativa, dificultades para conocer las condiciones financieras de los acuerdos y los posibles defectos en la carga del sistema de gestión alejan al auditado de la sana práctica que indica la necesidad de máxima divulgación y accesibilidad a los términos del endeudamiento.

Por otra parte, la falta de un marco específico y ordenado que regule el proceso de gestión del endeudamiento bilateral afecta la sana administración en tanto dificulta la coordinación de los entes que participan del proceso, la homogeneidad de la información requerida y producida y el cumplimiento de las funciones asignadas, lo que además de los riesgos operativos detectados podría inducir a mayores costos en el endeudamiento.

No obstante lo señalado, se destacan como principio de sana práctica de administración las menciones del auditado y otros entes participantes del proceso de gestión del endeudamiento bilateral respecto del trabajo que se estaría realizando en pos de generar un proceso más sencillo y coherente; dado que quedan fuera del período auditado los resultados de estas afirmaciones podrían ser objeto de seguimiento en futuras auditorías.

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. Jesús Rodríguez
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

Efectividad

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán sus objetivos. Tomando en cuenta esta afirmación y teniendo en cuenta que el control interno apunta al logro de los objetivos (que incluye la gestión operativa, generación de información y cumplimiento de normas) los defectos de control interno señalados a lo largo de este Examen sumado a la falta de procedimientos para el resguardo de información, las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE y la falta de coordinación entre áreas pueden afectar la efectividad en el proceso y comprometen la adecuada supervisión de la gestión del endeudamiento bilateral.

Desde otro punto de vista, la efectividad también puede verse desde el punto de vista de cumplir con el servicio de la deuda al menor costo posible. Teniendo en cuenta la utilización de reservas de libre disponibilidad del BCRA para los pagos relacionados al endeudamiento bilateral, existe efectividad en tanto esta línea de financiamiento permitió conseguir recursos en moneda extranjera a un bajo costo para cumplir con los vencimientos de la deuda, minimizando así un eventual riesgo de liquidez (reafirmado por el hecho de que se trata de un mecanismo normativo). No obstante lo apuntado en relación a la efectividad y con la salvedad de que no fue implementado durante 2015 y 2016, debe señalarse que este mecanismo trae aparejado un costo cuasifiscal. Como sana práctica cabe señalar en relación al pago de la deuda derivada de los acuerdos alcanzados con el Club de París, que el auditado cuenta con una planificación documentada para realizar los pagos y cumple con el pago del capital mínimo establecido

Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina

Gestión / Período auditado: 1/1/2010 al 31/12/2016

GERENCIA DE CONTROL DE LA DEUDA PÚBLICA

Departamento de Control de Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad

Unidad Ejecutora del Programa: No aplica.

Organismo auditado: Ministerio de Finanzas Públicas

Organismo subejecutor: No aplica.

DICTAMEN DE AUDITORÍA

CONCLUSIONES

Eficiencia

Las consideraciones expuestas a lo largo de este Examen señalan oportunidades de mejora en cuanto a la eficiencia del proceso de gestión del endeudamiento bilateral. Las advertencias efectuadas en relación con la falta de un marco normativo específico, transparencia, confiabilidad y flujo de la información, falta de coordinación de las áreas, ausencia de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación y debilidad del control interno podrían afectar en general la eficiencia del proceso, dificultando al auditado ponderar las mejores alternativas en miras a conseguir la mejor combinación de costo/riesgo para gestionar el endeudamiento.

Por otra parte, dado que se considera conforme a una sana práctica que la administración de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo, la falta de este documento y de un plan de endeudamiento que contemplen el endeudamiento bilateral, aleja la gestión de una administración eficiente en el marco señalado. No obstante, cabe destacar el expertise de las áreas específicas y las acciones del auditado relacionadas a la elaboración de dictámenes técnicos y análisis de riesgos globales, que aunque no resultan homogéneos en cuanto a la metodología y carecen de formalización en algunos casos, lo orientan en un curso de sana administración.

Economía

Los defectos apuntados en relación a la falta de publicidad normativa, dificultades para conocer las condiciones financieras de los acuerdos y los posibles defectos en la carga del sistema de gestión alejan al auditado de la sana práctica que indica la necesidad de máxima divulgación y accesibilidad a los términos del endeudamiento.

Por otra parte, la falta de un marco específico y ordenado que regule el proceso de gestión del endeudamiento bilateral afecta la sana administración en tanto dificulta la coordinación de los entes que participan del proceso, la homogeneidad de la información requerida y producida y el cumplimiento de las funciones asignadas, lo que además de los riesgos operativos detectados podría inducir a mayores costos en el endeudamiento.

No obstante lo señalado, se destacan como principio de sana práctica de administración las menciones del auditado y otros entes participantes del proceso de gestión del endeudamiento bilateral respecto del trabajo que se estaría realizando en pos de generar un proceso más sencillo y coherente; dado que quedan fuera del período auditado los resultados de estas afirmaciones podrían ser objeto de seguimiento en futuras auditorías.

Efectividad

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán sus objetivos. Tomando en cuenta esta afirmación y teniendo en cuenta que el control interno apunta al logro de los objetivos (que incluye la gestión operativa, generación de información y cumplimiento de normas) los defectos de control interno señalados a lo largo de este Examen sumado a la falta de procedimientos para el resguardo de información, las dificultades para identificar la información a

Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

Auditores generales

Dr. Francisco J. Fernández
Dr. Juan I. Forlón
Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva
Lic. Jesús Rodríguez
Lic. María Graciela de la Rosa

Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina
Tel.: (54 11) 4124 - 3700
informacion@agn.gov.ar / www.agn.gov.ar

partir del SIGADE y la falta de coordinación entre áreas pueden afectar la efectividad en el proceso y comprometen la adecuada supervisión de la gestión del endeudamiento bilateral.

Desde otro punto de vista, la efectividad también puede verse desde el punto de vista de cumplir con el servicio de la deuda al menor costo posible. Teniendo en cuenta la utilización de reservas de libre disponibilidad del BCRA para los pagos relacionados al endeudamiento bilateral, existe efectividad en tanto esta línea de financiamiento permitió conseguir recursos en moneda extranjera a un bajo costo para cumplir con los vencimientos de la deuda, minimizando así un eventual riesgo de liquidez (reafirmado por el hecho de que se trata de un mecanismo normativo). No obstante lo apuntado en relación a la efectividad y con la salvedad de que no fue implementado durante 2015 y 2016, debe señalarse que este mecanismo trae aparejado un costo cuasifiscal. Como sana práctica cabe señalar en relación al pago de la deuda derivada de los acuerdos alcanzados con el Club de París, que el auditado cuenta con una planificación documentada para realizar los pagos y cumple con el pago del capital mínimo establecido



Auditoría General de la Nación

AGN Auditoría General
de la Nación
REPÚBLICA ARGENTINA

Ficha del Informe

Gerencia de
Control de la
Deuda Pública
Departamento de
Control de
Operaciones de
Crédito Público y
Sustentabilidad

Préstamos Bilaterales – Deuda Pública Argentina

EXAMEN ESPECIAL DE GESTIÓN

DATOS DEL INFORME

Aprobado por
Resolución AGN N°:

OBJETO DE AUDITORÍA

Préstamos Bilaterales –
Deuda Pública Argentina.

PERIODO AUDITADO

01 de enero de 2010 y el
31 de diciembre de 2016.

NORMATIVA ANALIZADA/MARCO NORMATIVO APLICABLE

NORMAS AGN:

Res. 26/15,
Res. 188/16,

LEYES:

24.156
24.354
11.672
25.917

DECRETOS:

1883/91
1731/04
1344/07

RESOLUCIONES y DISPOSICIONES:

Res. MEyFP 108/09
Disp. DNIP 1/12

ACLARACIONES PREVIAS

En términos de materialidad, al 31/12/2016, el endeudamiento bilateral asciende a USD 8.249 millones lo cual es aproximadamente el 3,05% del total del endeudamiento público y el 1,62% del PBI.

A la misma fecha, los principales acreedores son los países miembros acreedores del acuerdo con el Club de París (Ronda VI) representado el 71% de la deuda total bilateral.

Debido a que en la etapa de estudio previo se determinó que no existe normativa específica que regule el proceso de endeudamiento bilateral, este examen versó sobre el proceso real que lleva a cabo la SSRFI para gestionar los préstamos bilaterales de

CONCLUSIONES Eficiencia

Las consideraciones expuestas a lo largo de este Examen señalan oportunidades de mejora en cuanto a la eficiencia del proceso de gestión del endeudamiento bilateral. Las advertencias efectuadas en relación con la falta de un marco normativo específico, transparencia, confiabilidad y flujo de la información, falta de coordinación de las áreas, ausencia de un documento sistematizado y formal de análisis de riesgo financiero y de un plan de mitigación y debilidad del control interno podrían afectar en general la eficiencia del proceso, dificultando al auditado ponderar las mejores alternativas en miras a conseguir la mejor combinación de costo/riesgo para gestionar el endeudamiento.

Por otra parte, dado que se considera conforme a una sana práctica que la administración de la deuda es eficiente en la consecución de sus objetivos si se realiza en base a una estrategia a mediano plazo, la falta de este documento y de un plan de endeudamiento que contemplen el endeudamiento bilateral, aleja la gestión de una administración eficiente en el marco señalado. No obstante, cabe destacar el expertise de las áreas específicas y las acciones del auditado relacionadas a la elaboración de dictámenes técnicos y análisis de riesgos globales, que aunque no resultan homogéneos en cuanto a la metodología y carecen de formalización en algunos casos, lo orientan en un curso de sana administración.

Economía

Los defectos apuntados en relación a la falta de publicidad normativa, dificultades para conocer las condiciones financieras de los acuerdos y los posibles defectos en la carga del sistema de gestión alejan al auditado de la sana práctica que indica la necesidad de máxima divulgación y accesibilidad a los términos del endeudamiento.



Auditoría General de la Nación

BUENAS PRACTICAS INTERNACIONALES

- Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsables de Préstamos Soberanos (UNCTAD)
- Herramienta para la evaluación del desempeño de la gestión de la deuda” (DeMPA) DEL Banco Mundial
- Guía para auditar la administración de la deuda pública (IDI y GTDP 2012)
- ISSAI 5410, 5411,5420 y 5422.

acuerdo a la normativa informada por el organismo que, en su mayor proporción, trata sobre préstamos multilaterales

La cuestión principal de auditoría es: ¿El proceso de gestión de Préstamos Bilaterales es efectivo, eficiente y económico?

Por otra parte, la falta de un marco específico y ordenado que regule el proceso de gestión del endeudamiento bilateral afecta la sana administración en tanto dificulta la coordinación de los entes que participan del proceso, la homogeneidad de la información requerida y producida y el cumplimiento de las funciones asignadas, lo que además de los riesgos operativos detectados podría inducir a mayores costos en el endeudamiento.

No obstante lo señalado, se destacan como principio de sana práctica de administración las menciones del auditado y otros entes participantes del proceso de gestión del endeudamiento bilateral respecto del trabajo que se estaría realizando en pos de generar un proceso más sencillo y coherente; dado que quedan fuera del período auditado los resultados de estas afirmaciones podrían ser objeto de seguimiento en futuras auditorías.

Efectividad

El control interno es un proceso integral efectuado por la gerencia y el personal, y está diseñado para enfrentarse a los riesgos y para dar una seguridad razonable de que en la consecución de la misión de la entidad, se alcanzarán sus objetivos. Tomando en cuenta esta afirmación y teniendo en cuenta que el control interno apunta al logro de los objetivos (que incluye la gestión operativa, generación de información y cumplimiento de normas) los defectos de control interno señalados a lo largo de este Examen sumado a la falta de procedimientos para el resguardo de información, las dificultades para identificar la información a partir del SIGADE y la falta de coordinación entre áreas pueden afectar la efectividad en el proceso y comprometen la adecuada supervisión de la gestión del endeudamiento bilateral.

Desde otro punto de vista, la efectividad también puede verse desde el punto de vista de cumplir con el servicio de la deuda al menor costo posible. Teniendo en cuenta la utilización de reservas de libre disponibilidad del BCRA para los pagos relacionados al endeudamiento bilateral, existe efectividad en tanto esta línea de financiamiento permitió conseguir recursos en moneda extranjera a un bajo costo para cumplir con los vencimientos de la deuda, minimizando así un eventual riesgo de liquidez (reafirmado por el hecho de que se trata de una mecanismo normativo). No obstante lo apuntado en relación a la efectividad y con la salvedad de que no fue implementado durante 2015 y 2016, debe señalarse que este mecanismo trae aparejado un costo cuasifiscal. Como sana práctica



Auditoría General de la Nación

cabe señalar en relación al pago de la deuda derivada de los acuerdos alcanzados con el Club de París, que el auditado cuenta con una planificación documentada para realizar los pagos y cumple con el pago del capital mínimo establecido

AUTORIDADES AGN

Presidente,
Ctdor. Oscar Lamberto

Audidores Generales:

Lic. María Graciela de la Rosa
Dr. Francisco Fernández
Dr. Alejandro Nieva
Dr. Juan Ignacio Forlón
Lic. Jesús Rodríguez
Dr. Gabriel Mihura Estrada

AGN

Avenida Rivadavia 1745
(C1033AAH) C.A.B.A.
Tel.: (54 11) 4124-3700
Fax: (54 11) 4124-3775
informacion@agn.gov.ar

GLOSARIO

Los acreedores bilaterales son gobiernos soberanos o sus organismos que proveen asistencia externa. Por lo general, las fuentes principales de asistencia externa, entre los cuales se encuentran los acreedores bilaterales, ofrecen dos opciones de financiamiento:

- Préstamos en condiciones concesionarias: *“Todo crédito brindado conforme a términos que son considerablemente más generosos que los términos de mercado. No hay una definición única de concesión y cada institución tiene su propia clasificación de préstamos concesivos.”* Guía para Auditar la Administración de la Deuda Pública. Pág 217.
- Créditos a la exportación o préstamos de mercado: *“Préstamos concedidos para financiar actividades comerciales, habitualmente en condiciones de mercado”* Debt Relief Internacional Ltd. Principales aspectos analíticos para el financiamiento estatal externo. Publicación N° 8. Año 2004. Pág. 8