

## Cuestionario OLACEFS sobre rendición de cuentas.

### 1. Lineamientos para Rendir Cuentas

**¿Considera que el Informe final del Ejercicio/Balance Anual y/o Cuenta de Inversión cumplen con los parámetros para ser considerada una rendición de cuenta? De no ser así, ¿cuáles son sus fallas o debilidades?**

#### **Gerencia de Control de Cuenta de Inversión (GCCI):**

*No. Como fallas: Imposibilidad de atar o relacionar metas con los centros de costos del Presupuesto. La información es por ende parcial y no integrada.*

#### **Gerencia de Control de Deuda Pública (GCDP):**

***Las rendiciones de cuenta anual en materia de deuda pública resultan adecuadas pero podrían mejorarse en relación a la aplicación de los fondos obtenidos de la emisión de Deuda Pública.***

*Entre las fortalezas se puede señalar que actualmente rige el cumplimiento de la Ley 24.156 (Sistema de Información Financiera y de los Órganos de Control) por cuanto el Poder Ejecutivo Nacional debe elevar la Cuenta Inversión de cada ejercicio presupuestario para ser evaluada por el H. Congreso de la Nación. En ese contexto la llamada Cuenta Inversión genera información relevante, confiable y oportuna para la evaluación y análisis de la gestión presupuestaria y financiera estatal y el estado de su patrimonio y deuda pública. La Auditoría General de la Nación como organismo de control externo del H Congreso tiene a su cargo la evaluación anual de la Cuenta Inversión. Los resultados de dicha evaluación se envían de forma anual al Honorable Congreso para su consideración.*

#### **Gerencia de Control del Sector Financiero y Recursos (GCSFyR)**

*Como consideración preliminar cabe mencionar que la AGN, en cuanto a la cuenta de inversión como rendición del Poder Ejecutivo Nacional, emite informes respecto de:*

- 1. Los Estados Contables de la Administración Central y de distintas entidades del Sector Público Nacional. La AGN emite opinión respecto de la razonabilidad de las afirmaciones expuestas en los referidos EECC, describiendo las distintas salvedades colectadas en el marco de un proceso de revisión con intervención de distintas gerencias departamentales de la*

*entidad con especificidad temática –como una labor que involucra a la institución en su conjunto-.*

2. *La ejecución presupuestaria del ejercicio fiscal, el estado de situación del Tesoro Nacional, el estado de situación de la Deuda Pública, la evaluación de los resultados de la Gestión y la Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento del Sector Público No Financiero. En tal sentido, la AGN se expide en cuanto a:*
  - a. *A la razonabilidad de la información expuesta en los distintos cuadros de la Cuenta de Inversión -tanto por recursos como por gastos (incluida inversión)-, identificando distintas salvedades y/u observaciones, considerando en forma desagregada la labor de auditoría ejecutada en Órganos Rectores, Servicio de la Deuda Pública y en distintos Organismos de la Administración Central, Organismos Descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social.*
  - b. *El sistema de seguimiento de metas implementado por la ONP. Sobre el particular se destaca que la AGN ha expresado que no brinda adecuada información y que no fueron creados los centros de coordinación de información física en las órbitas de las jurisdicciones y entidades, resaltando que la normativa exige que la ONP instrumente procedimientos que permitan relacionar la ejecución física y financiera de las metas.*

**¿Qué debiera contener un modelo de rendición de cuentas para responder a los objetivos antes descritos?**

**GCCI:**

*Transmitir de forma clara, concisa y completa la rendición de cuenta acerca del uso de todos los fondos públicos, permitiendo realizar análisis de eficiencia y economicidad.*

**GCDP:**

**Contenido básico**

*Actualmente la rendición de cuentas, en materia de Deuda Pública, se realiza en una separata especial. Dicha Separata informa sobre: el Estado de la Deuda Pública en sus diferentes aspectos, moneda, acreedores (internos, externos), saldo de la deuda directa e indirecta. La información abarca también la gestión financiera de las unidades ejecutoras de préstamos internacionales y transferencias externas (Ej. BID, BIRF, CAF; entre otros).*

**Exposición e integración de los datos**

Los aspectos señalados se exponen en una *SEPARATA ESPECIAL* (Cuadros 1B y sus anexos) resultante de la integración de datos del Sistema de Registración de Deuda (SIGADE) que resulta en un registro actualizado sobre el endeudamiento público. Dicho criterio expositivo se realiza desde el año 1998 y continúa.

### **Aplicación de Fondos obtenidos del Endeudamiento Público**

Dado que, conforme a las leyes de la República Argentina (ley 24.156) las autorizaciones legales en materia de Deuda Pública son recursos financieros a ejecutar durante un ejercicio fiscal y, a excepción de las autorizaciones para tomar créditos con organismos internacionales, su destino no se encuentra discriminado por metas o resultados a cumplimentar. En cada ejercicio la rendición de cuentas se refiere a los usos de dichas autorizaciones, tanto para la emisión de deuda directa como indirecta (avales y garantías).

En un sentido amplio “...el gerenciamiento de la Deuda es importante para reducir los costos financieros y minimizar los riesgos para el gobierno y el país. Los gestores del endeudamiento público son responsables por adoptar una estrategia que incremente la confianza del inversor y promueva la estabilidad de los mercados financieros.....”<sup>1</sup>.

La definición específica de las metas o resultados a lograr permitirían a la EFS opinar acerca de la economía, eficiencia y eficacia de las operaciones de crédito público desde el punto de vista del gerenciamiento global de la Deuda Pública.

### **GCSFyR:**

Considerando lo expuesto por la AGN en los informes previamente referidos, y los criterios de elaboración y presentación subyacentes de la cuenta de inversión puesta a consideración del Congreso Nacional y sometida periódicamente a revisión, conjuntamente con la Declaración de Asunción sobre los Principios sobre la Rendición de Cuentas, pueden agruparse las cuestiones advertidas bajo la siguiente segregación:

1. Limitaciones originadas en el proceso de planificación de la gestión gubernamental: El presupuesto, tanto en su faz financiera como en lo atinente a metas físicas, exhibe deficiencias en las estructuras programáticas con el consecuente impacto en el ciclo presupuestario.

Es importante referir a esta herramienta como el documento de mayor relevancia institucional de planificación gubernamental en el contexto local y, esencialmente, a partir de él, más allá del alcance intrínseco, ha de inferirse las previsiones de decisión de la gestión pública de corto plazo, como las tendencias de medio y largo plazo –propio del ámbito estratégico-. Así, el presupuesto constituye un punto de partida necesario para la

---

<sup>1</sup> Guide for auditing Public Debt Management – INTOSAI- IDI - 2012

*posterior rendición de cuentas, como el input indispensable del proceso de gestión pública cuyo desempeño se busca evaluar.*

- 2. Homogeneidad de la consideración de la gestión pública en la planificación y rendición de cuentas: La Cuenta de Inversión es explícita en cuanto a la distinción de organismos descentralizados e instituciones de la seguridad social, y los entes públicos, relevando un tratamiento no homogéneo, bajo criterios únicos que contemplen las particularidades, de distintas agencias gubernamentales.*
- 3. Limitaciones en los sistemas de información y de control interno: La rendición de cuentas constituyen, a nivel información, una salida natural de los sistemas de información y de los sistemas de control interno. En tal sentido, los informes emitidos por esta AGN son explícitos en cuanto a las limitaciones y el impacto que generan las debilidades relevadas en dichos sistemas.*

*En tal marco, es importante mencionar la relevancia que poseen los estándares normativos contables de aplicación, tanto por su completitud a los efectos de la consideración de distintas alternativas de situaciones revelables, como por la necesidad de su estricta aplicación –v.g.: la aplicación del principio de lo devengado-, que en algunas circunstancias poseen impacto en la consideración de la integridad de la información expuesta en las rendiciones de cuentas.*

- 4. Correlación entre la ejecución financiera y la ejecución física: La rendición de cuentas importa una justificación completa de la gestión. Inicialmente se advierte la dificultad de asociar a los recursos y los gastos/inversión comprometidos y ejecutados con la producción presupuestaria medida en metas –previstas y alcanzadas-.*

*Asimismo, como se mencionara previamente, se advierte la dificultad de contar con información de esa ejecución física –por distintos motivos, ya sea de definición de producción y metas, o por sistemas de información disponibles-, limitando la posibilidad de considerar los resultados de los programas y el impacto de las políticas.*

*Va de suyo, que en los términos actuales de la cuenta de inversión, se advierte un enfoque esencialmente financiero.*

- 5. Estándar de rendición: En cuanto al estándar de presentación de rendición y su contenido, puede mencionarse:*
  - a. Como se indicó, la cuenta de inversión posee un enfoque, esencialmente, financiero, siendo limitada la faz física.*
  - b. La justificación de resultados de programas no se encuentra soportado en un estándar que permita la consideración bajo criterios uniformes entre responsables y entre ejercicios. Ello posee directo*

*impacto en la consideración de los resultados obtenidos bajo el criterio de responsabilidad.*

- c. Los formatos de presentación poseen la complejidad que exige su interpretación por profesionales con competencia, por lo cual no se avizora como contemplando distintos posibles usuarios – considerando los lineamientos de la Declaración de Asunción-.*
- d. No son de consideración aspectos de sustentabilidad de políticas públicas, puesto que el enfoque definido se centra en el período fiscal anual, aspecto sustentado en la normativa como en la tradición.*
- e. Los estándares han de contemplar la universalidad e integridad de la rendición con una visión unificada de la gestión gubernamental en su conjunto, evitando excepciones.*

**¿Qué información debiera contener el Informe de Rendición de Cuentas y/o Cuenta de Inversión y qué características debiera tener ésta?**

**GCCI:**

*Además de contener los capítulos de ejecución presupuestaria debería contener indicadores de gestión, describiendo los programas a través de indicadores físicos y financieros. Debería ser una rendición de cuentas integral y programática.*

**GCDP:**

***Podría mejorar***

*La Cuenta Inversión (cap. Deuda Pública) sólo informa brevemente sobre los acontecimientos financieros relevantes del año que se exponen en el denominado Anexo J. Este Anexo podría informar sobre el destino o aplicación de fondos así como elementos de análisis que permitan controlar la gestión del endeudamiento.*

*Entre esos elementos se puede citar a manera de ejemplo los Instrumentos financieros adecuados a los objetivos del financiamiento, rango de tasas de interés aceptables en las colocaciones, monedas, plazo, rango de riesgo de crédito para los entes avalados, entre otros.*

**GCSFyR**

*Se detallan a continuación, desde un enfoque teórico, algunos aspectos que se entiende ha de contemplar la rendición de cuentas:*

- 1. La presentación explícita de las decisiones gubernamentales planificadas y su ejecución en su faz física –como producción de bienes y servicios públicos-, como en su faz financiera –como financiamiento de dicha*

*producción-, aportando elementos de juicio que permitan la consideración de la actuado (bajo criterios de E/E/E) como justificación de las decisiones adoptadas y de los desvíos ocurridos respecto de lo planificado y financiado –evaluación de resultados e impacto-.*

*De esta forma ha de propenderse a la rendición con responsabilidad, pero adicionándole la justificación explícita de la sustentabilidad en el tiempo de las decisiones adoptadas y con principio de ejecución que poseen efectos más allá del ejercicio anual.*

- 2. Presentación de la información con distintos niveles de desagregación y sectorización (modularización) de la información en función de distintos criterios evaluativos y distintos usuarios destinatarios –con interés en la rendición de cuentas-.*

*En el marco de lo señalado, cabe mencionar los criterios de amigabilidad y usabilidad de la información como guía relevante en la definición de modelos de rendición de cuentas.*

- 3. Estándares normativos de tratamiento de la información contenida y de presentación de aceptación general, de aplicación homogénea para todos los responsables y preferentemente uniformes en su aplicación temporal.*
- 4. Esquema sólido de planificación institucional, de sistemas de información y de sistemas de control interno en función del modelo adoptado (en nuestro caso el modelo “COSO”).*
- 5. Universalidad e integridad de la rendición de toda la gestión gubernamental, sin contemplar excepciones –tanto temporales como permanentes-.*

*En el esquema nacional de evaluación institucional de la cuenta de inversión deben destacarse dos actores relevantes y sus funciones:*

- El Congreso Nacional como evaluador con una perspectiva de control de la gestión pública.*
- La AGN como auditor de la rendición de cuentas, aportándole valor agregado a la información para el tratamiento posterior del Congreso Nacional.*

*En tal contexto, el informe que emite la AGN debe apuntar a dictaminar sobre la razonabilidad de la información contenida en la Rendición de Cuentas, siguiendo las prácticas profesionales de auditoría.*

*En su faz formal, sus informes deben acompañar, bajo un esquema amigable, los formatos definidos por el órgano rector en materia de estándares normativos de rendición, a fin de facilitar la consideración de la información de la gestión gubernamental, en forma conjunta, con la opinión del auditor. No obstante, cabe*

*aclarar, siempre han de ser seguidos los criterios profesionales de emisión de informes del auditor especialmente en materia de contenido y estructura de exposición de la opinión.*

## **2. Lineamientos para evaluar la Rendición de Cuentas**

**¿Qué enfoque considera debiera darse al momento de analizar el informe final del ejercicio/balance anual y/o Cuenta de Inversión?**

### **GCCI:**

*Un enfoque programático.*

### **GCDP:**

*En Deuda Pública el enfoque actualmente utilizado en el área se refiere a la evaluación de los aspectos contables, presupuestarios y financieros. En el presente año se incorporará la evaluación de gestión.*

*En consonancia con el punto anterior sería deseable que el reporte anual de la Cuenta Inversión incorpore una evaluación propia del ejecutor, tal cual lo hace en otros aspectos de sus rendiciones, de forma tal que su desempeño como gestor pueda ser analizado por el controlador sistemáticamente. En la evaluación de la rendición de cuentas del ejercicio 2012 se incorporará la evaluación de la gestión de deuda durante ese año tomando en consideración los aspectos recomendados por INTOSAI.*

### **GCSFyR:**

*En el marco de lo ya expuesto, es dable mencionar que la revisión que le compete a la AGN se centra en el examen de la información de la gestión rendida, a efectos de evaluar su razonabilidad y permitir la consideración política de control posterior.*

*En tal sentido, son de estricta aplicación las normas de auditoría de la AGN vigentes –actualmente en revisión- que exhiben compatibilidad con los estándares de la profesión.*

*No obstante, la experiencia exhibe que posee especial foco la consideración de los siguientes aspectos:*

- 1. Si la información revelada permite exhibir razonablemente la realidad de la gestión en su faz física y financiera –con la compatibilización de ambas magnitudes- y si ella, al mismo tiempo, es razonablemente consistente con aquello que busca rendirse.*
- 2. Si las herramientas técnicas utilizadas permiten exhibir la realidad de esa gestión física y financiera –v.g.: la definición programática, la formulación presupuestaria, etc.-.*



*Si bien toda auditoría tiene en vista esos aspectos, la complejidad y el volumen que posee una rendición de cuentas integral de la gestión pública, importa un especial foco en esas cuestiones.*

*Por otra parte, asume especial relevancia la administración interna del trabajo de revisión, en aras a maximizar el uso de los recursos –en especial en cuanto a la especialización por materias de los recursos humanos- y lograr el mayor aprovechamiento del resultado de los distintos proyectos de auditoría ejecutados por la EFS, que en todos los casos y bajo distintas modalidades permiten un conocimiento de la gestión gubernamental y actúan de insumo relevante para la consideración de la rendición de cuentas.*

### **¿Cuáles son los temas relevantes que debieran evaluarse?**

#### **GCCI:**

*Debería contener un capítulo con análisis de los desvíos y las inconsistencias de las distintas jurisdicciones que forman parte de la Cuenta de Inversión.*

#### **GCDP:**

*Dado que, en palabras de INTOSAI... “ los fondos obtenidos por el endeudamiento deben ser una herramienta efectiva para generar crecimiento económico y mejorar la distribución del ingreso en los países la deuda debe entenderse como recursos presupuestarios presentes que deberán ser pagados por generaciones futuras a través de impuestos”..., los temas relevantes a evaluar y que actualmente se abarcan son los siguientes: razonabilidad de la exposición contable y patrimonial, sustentabilidad del endeudamiento y distribución equitativa de los beneficios obtenidos en recursos de préstamos internacionales.*

*De forma complementaria en los últimos años ha cobrado relevancia la tenencia de deuda en manos de agencias del Sector Público. Se entiende que esta información aun no contenida en la rendición de cuentas anual debería exponerse de forma detallada para un mejor control por parte del auditor.*

#### **GCSFyR:**

*Si bien, como se mencionó, la revisión importa la práctica de auditoría bajo estándares profesionales vigentes, en el estado actual de la información de rendición y a la luz de la experiencia en la materia, pueden individualizarse algunos aspectos de especial énfasis:*

- 1. La metodología de formulación presupuestaria, con especial consideración de esquemas programáticos y definición de metas e indicadores,*

2. *Las debilidades en los sistemas de información,*
3. *La integridad de la información evaluada,*
4. *La compatibilización de la información financiera presupuestaria con la patrimonial, y ellas con la información de producción física.*

**¿Qué características tiene hoy la información con la que cuenta el auditor, al momento de auditar el Informe final del Ejercicio/Balance Anual y/o Cuenta de Inversión? ¿Cuáles son sus principales debilidades y fortalezas?**

**GCCI:**

*La información es Oportuna (en tiempo) pero Incompleta y estrictamente financiera. Se deberían introducir distintos aspectos relacionados con la gestión de los Objetivos y Metas.*

**GCDP:**

*La información con la que cuenta el auditor es integral, oportuna, confiable y transparente. Los sistemas informáticos aplicados a la administración del estado de la deuda pública (SIGADE, SIDIF, entre otros) resultan suficientes y completos. En nuestra opinión podrían mejorar en cuanto a la flexibilidad para el usuario auditor.*

**GCSFyR:**

*En cuanto a la ejecución de las tareas de auditoría, la AGN explicita en sus informes las limitaciones generadas por:*

1. *Debilidades de los sistemas de información*
2. *Deficiencias de los sistemas de control interno*
3. *Ausencia de información en la cuenta de inversión de aspectos de la gestión gubernamental –v.g.: el efecto de exponer recursos por lo percibido y no por lo devengado-.*
4. *No acceder a información y/o documentación respaldatorias (v.g.: amparados en secretos legalmente definidos).*

**¿Qué estrategias pueden implementarse frente a las fallas o deficiencias en la calidad de la información?**

**GCCI:**

*La existencia de una planificación estratégica plurianual basada en niveles de exposición al riesgo. Y relevar en los organismos la información en la resolución de cierre de la Contaduría General del Nación.*

**GCDP:**

*No se han detectado errores significativos en la registración de la deuda pública.*

**GCSFyR:**

*Frente a las deficiencias que periódicamente identifica y reporta, la AGN realiza su señalamiento y, lo acompaña, a través de distintos proyectos de auditoría (incluidas las de gestión de aspectos específicos o los memorando de ambiente de control contable), con la puntualización de debilidades y la sugerencia de recomendaciones.*

*Es probable que simultáneamente se advierta como necesario un esfuerzo adicional en cuanto a la concientización de los diversos actores en cuanto a la responsabilidad y los objetivos de la rendición de cuentas, sin embargo, como ya se mencionara la AGN posee funciones específicas en el marco del control externo que delimitan su accionar.*

### **3. Lineamientos para informar sobre la Rendición de Cuentas**

**¿Cuáles son las principales observaciones y recomendaciones que se han efectuado al momento de auditar el Informe final del Ejercicio/Balance Anual y/o Cuenta de Inversión?**

**GCCI:**

*La principal observación ha sido una abstención de opinión por limitaciones al alcance e incertidumbre sobre hechos futuros relativos al ANSES (Organismo que maneja la mayor proporción del presupuesto nacional).*

*Asimismo se verifica una baja calidad de ambiente de control y en el informe de metas no se encuentra coherencia en la información dada por los organismos.*

**GCDP:**

*Se presentan aspectos de observaciones recurrentes (las que se observan desde hace varios años) sobre instrumentaciones y exposición de cierta parte de la Deuda (deuda conocida como Indirecta, Avaluos y Garantías) , repetición de Observaciones relacionadas a la incertidumbre sobre la forma en que el gobierno resolverá cierta parte del endeudamiento que se encuentra pendiente de pago(deuda en default), resolución de demandas contra la República Argentina en sedes locales e internacionales y la falta de tratamiento legislativo completo en algunos decretos emitidos por el gobierno en carácter de urgencia referidos al endeudamiento de diversos ejercicios.*

**GCSFyR:**

*Al tiempo de dar respuesta a los 1. y 2., se ha avanzado en plantear aspectos advertidos en el marco de la revisión de la cuenta de inversión, incluyendo aspectos de énfasis para su revisión, por lo que, en mérito a la brevedad y en aras de no resultar reiterativo, cabe remitirse a los señalamientos ya realizados.*

**¿Qué mejoras considera posible en la presentación de esta información?**

**¿Qué estrategias debieran implementarse para ello?**

**GCCI:**

*3.2 y 3.3 Deberían realizarse convenios de auditoría con los organismos así como debiera haber un convenio o acuerdo marco para sanear todos aquellos elementos que llevan a las abstenciones de opinión.*

*Por otra parte, la Contaduría General de la Nación debería hacer un análisis cuantitativo y cualitativo de la información que consolida del sector público nacional.*

**GCDP:**

*El criterio técnico adoptado por el área al observar estos aspectos ha sido pertinente. A manera de recomendación y por las características de las observaciones registrales recurrentes señaladas en el punto anterior (por deficiencias en la instrumentación y la exposición contable de la deuda pública) se podría insistir en su mejora por parte de las áreas ejecutivas encargadas de gestionar la deuda pública.*

*En el último ejercicio (CI 2011) el área ha incorporado nueva información en referencia al resultado de la administración de deuda. En ese sentido es de valor la incorporación de explicaciones macroeconómicas, financieras y de perfil del endeudamiento público que resultan de relevancia para el Congreso y los ciudadanos. Se informa sobre el nivel de deuda pública al finalizar el periodo auditado, el horizonte de vencimientos de obligaciones a cargo del Estado Nacional, la moneda y la tasa de interés que dichos vencimientos poseen. Estos aspectos permiten al Congreso y los ciudadanos tener información sobre la performance fiscal futura del Estado Nacional.*

**GCSFyR:**

*Al tiempo de dar respuesta a los 1. y 2., se ha avanzado en plantear aspectos advertidos en el marco de la revisión de la cuenta de inversión, incluyendo aspectos de énfasis para su revisión, por lo que, en mérito a la brevedad y en aras de no resultar reiterativo, cabe remitirse a los señalamientos ya realizados.*