

PERÍODO PARLAMENTARIO
2009
ORDEN DEL DÍA N° 95

**COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA
REVISORA DE CUENTAS**

Impreso el día 8 de febrero de 2010

Término del artículo 113: 17 de febrero de 2010

SUMARIO: Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas en atención a los aspectos pendientes de regularización señalados por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen relativo al seguimiento de observaciones y recomendaciones del informe de auditoría de gestión: Ministerio de Economía, programas de préstamos otorgados por el BID y BIRF, en los que la administración central es deudor directo o garante y represtados a las provincias. (199-S.-2009.)

Buenos Aires, 2 de diciembre de 2009.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de llevar a su conocimiento que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitando informe sobre las medidas adoptadas en atención a los aspectos pendientes de regularización señalados por la Auditoría General de la Nación con motivo de su examen relativo al seguimiento de observaciones y recomendaciones del informe de auditoría de gestión: Ministerio de Economía, programas de préstamos otorgados por el BID y BIRF, en los que la administración central es deudor directo o garante y represtados a las provincias; en especial en relación a aquellos aspectos susceptibles de producir recomendaciones en otros proyectos actualmente vigentes del BIRF o del BID

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional, y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.

Saludo a usted muy atentamente.

JUAN C. MARINO.

Juan H. Estrada.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) procedió a efectuar un examen en el ámbito del Ministerio de Educación, entre otras dependencias, con el objeto de verificar el grado de regularización de las deficiencias que originaran las observaciones y recomendaciones vertidas en oportunidad de realizar la auditoría identificada como actuación AGN 560/03 y aprobada por resolución 45/04-AGN.

La AGN informa que, atento que el programa originalmente auditado –BID 845/OC-AR PRISE– se encuentra concluido, el alcance abarcó los aspectos observados susceptibles de producir recomendaciones en otros proyectos actualmente vigentes del BIRF o del BID.

En este sentido, se consideraron relevantes las observaciones relacionadas con *a)* formalización de normas y procedimientos administrativos; *b)* distribución de tareas; *c)* flujo de comunicación y registración de la información (en particular desembolsos); y *d)* seguridad de la información.

Los puntos antes mencionados alcanzaron las observaciones y recomendaciones 1 a 8 y 11 del informe bajo seguimiento. Las observaciones 9 y 10 corresponden a aspectos de gestión del Programa de Reformas e Inversiones en Sector de Educación (PRISE), cuya ejecución ha concluido. Las observaciones 12 y 13 están condicionadas por la disponibilidad de la información.

Los procedimientos practicados fueron:

– Recopilación y análisis del marco jurídico aplicable. Como parte del proceso de auditoría fue necesario recopilar las normas actualizadas aplicables.

– Análisis de informes de auditoría de otros organismos. La Sindicatura General de la Nación emitió

un informe de estado de situación, fechado en noviembre de 2006, cuyo objeto era “Relevar el estado de situación al 31 de diciembre de 2005 de la cartera de proyectos financiados con organismos internacionales de crédito”.

– Entrevistas efectuadas a distintos organismos.

Se llevaron a cabo reuniones con funcionarios de los ministerios de Educación; Economía y Producción; y Jefatura de Gabinete de Ministros. Además, el equipo de auditoría participó de una sesión de demostración del sistema UEPEX (Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos), a cargo de funcionarios y técnicos del Ministerio de Economía Producción, específicamente la Unidad Informática de la Secretaría de Hacienda.

– Muestreo de carpetas de préstamos en el ámbito de la DADP/ONCP (Dirección de Administración de la Deuda Pública/ Oficina Nacional de Crédito Público).

Sobre una población de 226 préstamos activos BID/ BIRF identificados en el sistema SIGADE (Sistema de Gestión y Administración de la Deuda), se seleccionaron aleatoriamente 57 préstamos (25,2 % de la población). De la revisión de estos expedientes surgió que 27 de ellos registraron desembolsos a partir del 1°/1/2004. Sobre estos últimos se analizó el cumplimiento de las normas relacionadas con información de solicitud y de efectivización de desembolsos que dan soporte a las registraciones en el SIGADE.

Las tareas de campo se desarrollaron entre el 21 de agosto de 2008 y el 4 de noviembre de 2008.

Informa la AGN que en el año 2003 realizó una auditoría de gestión sobre el PRISE. Se auditaron: a) los procedimientos que llevaron a cabo diversas unidades de la administración central para la negociación y aprobación, ejecución y evaluación ex post de endeudamientos de esa jurisdicción con organismos multilaterales, que fueron represtados a provincias mediante la firma de convenios subsidiarios; b) la registración de estos préstamos en el sistema de la deuda pública (SIGADE) y en la contabilidad pública y presupuestaria (Sistema Integrado de Información Financiera - SIDIF); c) la gestión del PRISE.

El PRISE se desarrolló con un préstamo de u\$s 600 millones financiado en partes iguales por el BID (por medio del préstamo 845/OC-AR) y contrapartida local (aporte de la Nación a las provincias en virtud del Pacto Federal Educativo). El ejecutor fue el Ministerio de Cultura y Educación y las subejecutoras fueron las provincias argentinas y el gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que voluntariamente adhirieron al programa.

A partir del examen realizado, se formularon una serie de observaciones y recomendaciones, algunas de carácter general y otras específicas en relación al PRISE propiamente dicho.

Como ya se señalara, el seguimiento en análisis tiene como antecedente la auditoría de gestión mencionada,

cuya conclusión operó a fines de 2003. Por esta razón es que se han focalizado los aspectos de aplicación general –lo que comprende las observaciones 1 a 8 y 11– cuya persistencia en el tiempo puede acarrear observaciones similares para otros proyectos actualmente en ejecución.

El examen de las carpetas de préstamos en la ONCP permitió verificar el grado de cumplimiento de lo pertinente a los desembolsos, mientras que distintas entrevistas realizadas en el ámbito del Ministerio de Educación permitieron establecer el grado de cumplimiento de los restantes procedimientos, para los proyectos actualmente en ejecución.

Asimismo, se recibieron notas de respuesta con relación a la superposición de funciones en la óptica de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y de la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNPOIC). Por otro lado, en el caso de la JGM, se agrega la referencia a la implementación y seguimiento de la política de seguridad de la información formulada por la ONTI, lo que está vinculado con la observación 11 del informe bajo seguimiento.

Por último, como aspecto complementario y relacionado con tecnología de la información, se participó de una demostración del sistema UEPEX y se mantuvo una reunión con el director de la Unidad Informática de la Secretaría de Hacienda, responsable del desarrollo y proceso de replicación del sistema.

Un resumen de las conclusiones, resultado de la auditoría realizada y eventuales nuevas recomendaciones, se presenta a continuación:

– Conclusión general.

Respecto del informe anterior, se comunican avances en lo relacionado con la descripción formalizada de los circuitos administrativos en los ámbitos de la JGM y de la DNPOIC. Corresponde señalar que no se encontraba dentro del alcance de este informe analizar los mencionados manuales.

Por su parte, la implementación del UEPEX se ha extendido en forma sustancial para las UEP (Unidades Ejecutoras del Proyecto) como sistema homogeneizador de registro de transacciones y criterios de clasificación contable aunque no abarca la totalidad de ellas.

En relación con la distribución de tareas entre agencias gubernamentales, las normas que rigen tal materia no han sufrido modificaciones de fondo. Señala que no es competencia de AGN establecer los criterios con que el control de los proyectos debe ejecutarse sino señalar las circunstancias en que estos controles se ven duplicados, superpuestos o bien dificultados por aspectos interinstitucionales.

Por último, las UEP no informan sobre la solicitud y efectivización de los desembolsos a los destinatarios previstos por las normas. No hay evidencias de reclamos de la información a ser remitida, si bien se cubre

tal deficiencia con mecanismos alternativos permitidos por la tecnología actual (consultas vía Internet).

Las observaciones relacionadas con normas y procedimientos internos pueden considerarse subsanadas una vez verificada la existencia de los manuales que las contrapartes de esta auditoría manifiestan tener pero que no acompañaron en sus respuestas a esta auditoría.

Con respecto a la distribución de tareas, el texto de la norma no se ha modificado y desde ese punto de vista persiste la superposición de funciones y corresponde instar a los titulares de área a proponer las modificaciones normativas o establecer las instancias de articulación institucional que se consideren necesarias para lograr una clara delimitación de responsabilidades.

Finalmente se verificó el bajo grado de cumplimiento de la normativa existente en cuanto al flujo de información, particularmente sobre solicitud y efectivización de desembolsos y modificaciones a aperturas programáticas, por lo que se mantienen las observaciones y recomendaciones formuladas previamente.

A los fines de ordenar su informe, la AGN señala que se han agrupado las diferentes observaciones y recomendaciones del informe anterior en cuatro grupos de acuerdo con los siguientes criterios: *a)* normas y procedimiento interno; *b)* distribución de tareas; *c)* flujos de información, atendiendo especialmente a lo relacionado con el respaldo de registro de transacciones financieras; y *d)* aspectos relacionados con seguridad de la información.

a) Normas y procedimiento interno

– Ausencia de un manual de normas y procedimientos formal.

Situación actual:

Sobre este particular la JGM, por medio de la nota SRP-ADM 07/08, respondió lo siguiente:

“La Dirección Nacional de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo (Dinappfe) fue creada el 21/8/2003 por decreto 624/03 siendo aprobada su apertura programática por decreto 206/04, por lo que a la fecha de realización del informe de AGN, efectivamente no se hallaba implementado el Manual Operativo o de Procedimiento, el que fue concluido a mediados del año 2004.

El “Manual de Procedimientos de la Dinappfe” consta de: una primera parte introductoria, una segunda parte relativa a las etapas de gestión y desarrollo de programas y proyectos con financiamientos externos, la que se subdivide en: Priorización, Formulación del proyecto, Evaluación del proyecto, Negociación de proyecto, Aprobación del contrato de préstamo y Ejecución del proyecto; una tercera parte referida a Gestiones especiales y la cuarta y última parte compuesta por anexos sobre contenidos, protocolos y perfiles.”

Por su parte, la DNPOIC en su nota 978 del 21 de octubre de 2008, apuntó lo siguiente:

“Se ha tomado debida cuenta de lo observado, se recepta la recomendación pertinente y se informa que se está trabajando en la confección y aprobación de un circuito de trámite administrativo referido al procedimiento de obtención del decreto que autoriza la firma del convenio de préstamo, el cual proporcionará una mayor claridad a la hora de revisar la delimitación de funciones. Asimismo se informa que esta dirección ha elaborado un proyecto de Manual de Procedimientos que será sometido a revisión y luego se someterá a su aprobación por parte del director nacional.”

Conclusión de la AGN:

Por la naturaleza y alcance de este examen, no ha realizado un análisis pormenorizado del manual que la DNPOIC y la JGM manifiestan tener concluidos y de dos que no se acompañó copia como respuesta al requerimiento de auditoría.

Corresponde considerar la observación subsanada parcialmente, dado que no pudieron visualizarse los manuales aludidos.

– Bajo grado de implementación del sistema UEPEX.

Situación actual:

Conforme lo contestado por nota por la directora general de la Unidad de Financiamiento Internacional del Ministerio de Educación, los proyectos PROMSE (BID 1.345/OC-AR), PROMER (BIRF 7.353-AR) y Promedu (BID 1.966/OC-AR) se encuentran bajo la órbita de dicha dirección. De ellos, el PROMER utiliza el sistema UEPEX tanto para la registración contable como para la planificación físico-financiera. El Promedu, que está en la etapa inicial, tiene también prevista la utilización de este sistema.

En el caso del PROMSE se ha desarrollado un Sistema Integrado Presupuestario - Contable, que prevé un módulo central y módulos jurisdiccionales.

Por su parte, la resolución SH 120/01 estableció la obligatoriedad, a partir del 1° de abril del 2002, del uso del Sistema de Administración y Control Presupuestario para todas las Unidades Ejecutoras de Préstamos Externos dependientes de la administración pública nacional, como sistema único de gestión y administración financiera compatible con el sistema de administración financiera gubernamental.

Para cumplir con esto, la Secretaría de Hacienda llevó a cabo un Plan de Réplicas del sistema UEPEX que incluyó la planificación, relevamiento de módulos, capacitación funcional operativa, implementación del sistema y soporte funcional - operativo.

En relación con esta observación, la DNPOIC contestó:

“...el sistema UEPEX actualmente se encuentra implementado en el 72 % de los proyectos financiados por el BID y en el 58 % de los proyectos financiados por el Banco Mundial que conforman la cartera actual. Asimismo actualmente esta dirección nacional ha tomado la iniciativa de promover la implementación

del UEPEX en todos los proyectos con financiamiento del BID/BIRF y a tal fin se han iniciado las gestiones pertinentes con la Secretaría de Hacienda, organismo del cual depende la Unidad Informática que tiene a su cargo el desarrollo e implementación del sistema”.

Conclusión de la AGN:

Según los datos aportados por la SH, corresponde considerar parcialmente subsanada la observación, hasta la total implementación del UEPEX en los términos de la resolución SH 120/01.

b) Distribución de tareas

– Superposición de funciones

Situación actual:

Las normas analizadas mantienen la redacción observada al momento de realizar el informe anterior con respecto a las funciones de la SPE y la SF.

En cuanto a las funciones de la ONCP, el decreto 1.344/07 introdujo modificaciones en la reglamentación de la ley 24.156. La función de control directo que tenía la ONCP queda en manos de la AGN, SIGEN y ONP.

La reglamentación del artículo 69 quedó redactada de la siguiente manera: “Para el cumplimiento de lo determinado en el inciso g) del artículo 69 de la ley 24.156, la Oficina Nacional de Crédito Público considerará los informes producidos al respecto por la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación, así como también los correspondientes al Sistema de Evaluación Presupuestaria establecido en el marco de los artículos 17, inciso k) y 45 de la ley 24.156”.

No obstante lo expuesto, la ONCP sigue siendo el órgano rector del sistema de crédito público conforme lo establecido en el artículo 68 de la ley 24.156, cuya redacción no fue alterada por la nueva reglamentación.

En lo que respecta a la Jefatura de Gabinete y Secretaría de Política Económica –específicamente la DNPOIC– con el objeto de verificar eventuales modificaciones a la situación observada en el informe, la AGN solicitó por nota que expusieran lo que resultara pertinente respecto de las observaciones y recomendaciones relacionadas con las temáticas de su competencia.

La JGM respondió el requerimiento a través de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias mediante nota SRP-Adm 07/08 y memorando adjunto 215/2008 producido por la Dirección de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo. En la parte correspondiente a superposición de funciones dicha área expresó:

“Las misiones, funciones y responsabilidades que competen a la JGM con relación a los programas y proyectos con financiamiento externo han sido plasmadas en la Constitución Nacional, la ley de ministerios y sus decretos complementarios y/o modificatorios, la ley Complementaria Permanente de Presupuesto,

decretos del Poder Ejecutivo nacional y decisiones administrativas emanadas de la JGM.

“El decreto 434/97 y la decisión administrativa 210/97, que no fueron contemplados al tiempo de la realización de este informe, fijan las competencias y obligaciones a las que deben sujetarse las partes que de alguna u otra manera intervienen en los procesos que involucra el ciclo de vida de un programa o proyecto total o parcialmente financiado por organismos multi-laterales de crédito”.

A este respecto, resalta la AGN que la normativa aludida se refiere a las funciones de la Secretaría de Control Estratégico y de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, dependencias que no existen actualmente. En efecto, según surge del decreto 20/99, ya desde el año 1999 la secretaría mencionada había dejado de formar parte del esquema de organización de la JGM. La Unidad de Reforma y Modernización del Estado fue disuelta por medio del decreto 673/2001. Posteriormente en el año 2002, el decreto 78/02 estableció modificaciones en el organigrama y puso en cabeza de la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria la tarea de asistir al jefe de Gabinete en la relación con los organismos internacionales de crédito, supervisar la aprobación de préstamos y coordinar el seguimiento y evaluación de la cartera.

Finalmente, el decreto 624/03 derogó el decreto 78/02 y dispuso la conformación de la nueva estructura de la JGM. En la materia que nos ocupa, recientemente el decreto 1.266/08 otorgó a la Subsecretaría de Evaluación Presupuestaria el rango de secretaría.

De esta manera, actualmente el apartado 14 de la planilla anexa al artículo 2° del decreto 624/03 establece como función de la Jefatura de Gabinete: “14. Entender en la coordinación, evaluación y control de las prioridades en la gestión del financiamiento externo, así como en las relaciones con los organismos internacionales de crédito y en los procesos de aprobación, seguimiento y evaluación de préstamos”.

Más específicamente, dentro de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo tiene el siguiente objetivo:

1. Efectuar la coordinación, seguimiento, evaluación y revisión de cartera de los préstamos con financiamiento externo.

Con respecto a la Secretaría de Política Económica, la DNPOIC se refirió a la observación de la siguiente manera:

“Se ha tomado debida cuenta de vuestros dichos, no obstante esta dirección considera que en general las fuentes normativas citadas, si bien contienen términos que a simple vista pueden resultar semejantes, el fundamento y la reglamentación de las mismas así como su operatividad permiten reconocer sus distintos enfoques. No obstante ello, y en respeto a su apreciación, procederemos a efectuar una revisión, y en su caso elevar el tema para su consideración”.

Atento lo expuesto, subsiste en la redacción de la normativa una superposición de las funciones de coordinación, seguimiento y evaluación de este tipo de financiamiento en cabeza de la Secretaría de Finanzas, Secretaría de Política Económica (DNPOIC), ONCP y JGM (Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo).

Conclusión de la AGN:

Según pudo apreciarse en los párrafos precedentes, prevalece un tramado de normas enmarañado. Resalta que el decreto 67/03 le otorga a la Secretaría de Finanzas “Coordinar la ejecución de las políticas y medidas relativa a los aspectos crediticios...” e intervenir “... en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros, nacionales, extranjeros, multilaterales, públicos y privados”. Por su parte, el mismo decreto señala que la Secretaría de Política Económica debe “Coordinar todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito”. Por añadidura, la ley 24.156 en su artículo 68 establece que la ONCP es el órgano rector del Sistema de Crédito Público”. Por último, el decreto 624/03 indica, como tarea de la Jefatura de Gabinete, “...entender en la coordinación, evaluación y control de las prioridades en la gestión del financiamiento externo”.

Sobre este punto particular, la AGN destaca que no es atribución del órgano de control externo definir las funciones o su alcance, sino solamente identificar los puntos en donde coexisten múltiples responsabilidades que concurren sobre una misma realidad, en este caso los proyectos internacionales. Por esta razón, corresponde instar a los titulares de área a proponer las modificaciones normativas o establecer las instancias de articulación institucional que se consideren necesarias para lograr una clara delimitación de responsabilidades.

– Duplicación de tareas

Situación actual:

El texto del artículo 10 de la ley 25.237 establece:

“De acuerdo con las prioridades y lineamientos de política del gobierno nacional, las jurisdicciones y entidades de la administración nacional sólo podrán iniciar gestiones para realizar operaciones de crédito público financiadas total o parcialmente por los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte, cuando cuenten con opinión favorable del jefe de Gabinete de Ministros previo dictamen del ministro de Economía en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto conforme a los requerimientos metodológicos vigentes, y a la disponibilidad de aportes de contrapartida locales.

”Asimismo, previo al inicio de las negociaciones definitivas de la operación, el ministro de Economía dictaminará, sobre la viabilidad de la operación, considerando especialmente los siguientes conceptos:

”a) Factibilidad económico-técnica del proyecto de acuerdo con las normas de la ley de inversiones públicas.

”b) Incidencia de la operación en las metas fiscales teniendo en cuenta los límites plurianuales dispuestos por la ley 25.152 y el conjunto de operaciones de crédito que se encuentran en proceso de ejecución.

”c) Valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del Tesoro nacional y otros recursos internos.

”d) Planta de personal de la unidad ejecutora y su impacto presupuestario, en caso de que sea necesaria su creación.

”El jefe de Gabinete de Ministros y el ministro de Economía podrán delegar las facultades otorgadas por el presente artículo.

”El jefe de Gabinete de Ministros procederá, con intervención del Ministerio de Economía, a reglamentar el presente artículo.”

Respecto a la observación efectuada, la JGM a través de la Dirección de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo entendió que:

“...no se advierte. aquí una superposición de funciones, sino diferentes funciones que se complementan en pos de lograr una mayor transparencia y seguridad en los actos de gobierno”.

La DNPOIC no se expidió respecto de esta observación.

Conclusión de la AGN:

Remite a los conceptos vertidos en la conclusión del punto Superposición de Funciones.

c) Flujos de información en general y de desembolsos en particular

– Debilidades en el seguimiento y control de los préstamos

Situación actual:

La resolución 17/00 no ha sido modificada por ninguna otra norma. Respecto de la existencia de sobreabundancia de controles, en lo que respecta a la ONCP el decreto 1.344/07 dejó sin efecto la obligación de control que se encontraba en sus funciones. Con relación a la JGM, el decreto 624/2003, apartado 14 de la planilla anexa al artículo 2°, establece: “Entender en la coordinación, evaluación y control de las prioridades en la gestión del financiamiento externo, así como en las relaciones con los organismos internacionales de crédito y en los procesos de aprobación, seguimiento y evaluación de préstamos”.

Específicamente, dentro de la Secretaría de Evaluación Presupuestaria, la Subsecretaría de Evaluación de Proyectos con Financiamiento Externo tiene el siguiente objetivo:

“4. Efectuar la coordinación, seguimiento, evaluación y revisión de cartera de los préstamos con financiamiento externo”.

En relación a esta observación, la JGM respondió lo siguiente:

“Sin perjuicio de reproducir aquí lo referido como respuesta a la segunda observación, cabe agregar que la JGM por el rol estratégico que le compete, tiene a su cargo la definición de prioridades a corto y mediano plazo de acuerdo a las políticas definidas por la administración pública nacional.

”Con este fin realiza el seguimiento y monitoreo de los préstamos, en función de los objetivos estratégicos comprometidos, que se traduce en informes generales de cartera y particulares de proyectos específicos”.

En cuanto a la DNPOIC, el decreto 67/03 establece para la DNPOIC como responsabilidad primaria: “... supervisar la administración de programas de préstamos en el ámbito del sector público y efectuar su seguimiento, control y evaluación” y entre sus acciones las de:

- Supervisar, controlar y evaluar la ejecución de dichos programas de crédito.

- Analizar los informes de auditoría financiera y de gestión, sobre la ejecución de préstamos con organismos internacionales de crédito

- Informar a la Secretaría de Política Económica las desviaciones detectadas en la ejecución de los proyectos. Proponer medidas correctivas o de mejoramiento a la ejecución de los mismos

A su vez, la resolución 17/00 establece una serie de tareas que deben cumplir las UEP y el procedimiento para realizarlas.

De las sucesivas entrevistas efectuadas por la AGN en la DGUFI con la directora y los coordinadores de las UEP se pudo verificar la existencia de una disparidad en el cumplimiento del procedimiento entre las unidades ejecutoras.

Conclusión de la AGN:

Los aspectos prescriptivos de la resolución 17/00 tienen por objeto informar sobre el “presupuesto” de cada uno de los proyectos internacionales –su POA– así como la “ejecución de ese presupuesto” en la forma de desembolsos y erogaciones, informados en forma trimestral y en forma anual por medio de su estado financiero. En este sentido, puede trazarse un paralelo con las obligaciones que debe cumplir cualquier organismo con presupuesto proveniente de fondos públicos nacionales.

Es notorio que la disponibilidad de esta información, claramente organizada y estructurada, hace posible un adecuado control interno, tomando como base las evidencias documentales de los funcionarios responsables dentro del sector público. La existencia de mecanismos alternativos de información, cuya fuente es externa y secundaria, no hace caer la obligación de cumplir con normas vigentes.

Por su parte, la actual difusión del UEPEX permite disponer de una herramienta que facilite un mejor control y seguimiento, toda vez que posibilita automatizar

las emisiones de información requerida y mantener un cronograma de cumplimiento de las tareas establecidas en las normas.

Recomendación

Recordar a los responsables de las UEP la vigencia de las normas relevantes, propiciar una revisión de ellas y proponer su actualización. Proponer, además, una adecuación de los mecanismos de comunicación atendiendo las nuevas tecnologías disponibles, siempre que aseguren confiabilidad, como por ejemplo el empleo de firma electrónica para el envío de información desde las UEP.

– Información sobre desembolsos

Situación actual:

El decreto 1.344/07 unificó en una sola norma los distintos decretos, resoluciones y decisiones administrativas que conformaban la reglamentación de la ley 24.156 e introdujo nuevas disposiciones reglamentarias.

La norma observada sufrió modificaciones: aunque se mantiene la obligación para los integrantes del Sector Público no financiero de entregar la información correspondiente a solicitud de desembolso y pagos efectuados, se eliminó el plazo de tres días en ambos casos.

El decreto indica que: “[...] todas las jurisdicciones y entidades del sector público nacional no financiero deberán proveer, a la Oficina Nacional de Crédito Público, la información y la documentación de respaldo de las solicitudes de desembolsos que tramiten y de los pagos que realicen en forma directa, así como también atender otros requerimientos de información relacionados con el mencionado registro, en los plazos y con las características que dicha oficina nacional estipule para cada caso”.

Por otra parte, si solicitan desembolsos, las UEP deben presentar a la DNPOIC en un plazo de hasta 3 días de realizado el acto, copias de estas solicitudes con sus correspondientes comprobantes. Asimismo, dentro de los 3 días de efectivizado cada desembolso deberá informarse el monto de los mismos. (Artículo 3°, resolución 17/00).

La DNPOIC no se expidió acerca de esta observación.

Conclusión de la AGN:

La auditoría incluyó una identificación de los proyectos activos del BID y del BIRF registrados en el SIGADE. De estos 227 proyectos activos se seleccionó una muestra aleatoria simple de 57 proyectos, representativos del 25,22 % de la población. A su vez, de estos 57 proyectos se tomaron aquellos con desembolsos producidos a partir del 1°/1/2004 lo que arrojó 27 proyectos (11,9 %).

De los 27 proyectos, sólo 2 (7,4 %) documentan copias de la solicitud y efectivización de los desembolsos según lo reglamentado.

Recomendación

Por cuanto resulta pertinente, nos remitimos a nuestra recomendación del punto Debilidades en el Seguimiento y Control de los Préstamos.

– *Flujos informativos UEP - DNPOIC*

Recomendación

Por cuanto resulta pertinente, remite a la recomendación anterior.

– *Control de la ejecución presupuestaria*

Situación actual:

Al respecto, por medio de la nota 978 de la DNPOIC, se respondió lo siguiente: “Se informa que esta dirección nacional desarrolla por medio de sus direcciones un trabajo exhaustivo de seguimiento de la ejecución presupuestaria de los programas, asistiendo a las entidades de proyectos en todas las instancias del proceso presupuestario a fin de facilitar la conciliación de la contabilidad de los proyectos de acuerdo a las normas requeridas por los bancos, con la registración presupuestaria de las transacciones.

Asimismo se informa que la DNPOIC forma parte del GAEP, “Grupo de apoyo para la elaboración del presupuesto”, creado por resolución 213/04.

Mediante esta actividad se colabora activamente en la elaboración de presupuesto, proporcionando los lineamientos de política fiscal y la información necesaria para cumplir este objetivo en tiempo y forma”.

Conclusión de la AGN:

La observación, tal como se formuló originalmente, apuntaba al control de seguimiento de ejecución presupuestaria de los fondos locales, toda vez que los SAF estaban en condiciones de modificar las aperturas programáticas sin informar a la DNPOIC. Aclara la AGN que no formaba parte del alcance la evaluación de los circuitos que el auditado manifiesta ejecutar.

d) Implementación del Plan Nacional de Seguridad de la Información

Situación actual:

No obstante la culminación del PRISE, resulta interesante verificar la implementación de procedimientos relacionados con el resguardo de la información en el ámbito del Ministerio de Educación.

Con respecto a las acciones tomadas a partir de la observación formulada en la auditoría anterior sobre la pérdida de información, la directora general de la Unidad de Financiamiento Internacional contestó lo siguiente:

“...se han realizado consultas al área de Sumarios, no habiéndose detectado sumarios relacionados con el

PRISE desde el año 2000 a la fecha. Tampoco se ha encontrado en la DGUFI evidencia de alguna acción iniciada al respecto, más allá de la mención del episodio también en la evaluación externa que el PNUD ha realizado al programa”.

Por otra parte, destaca que desde la fecha de culminación de la auditoría anterior se han realizado avances a nivel nacional en cuanto a la política de resguardo de la información, concretamente, el Plan Nacional de Seguridad de la Información (PNSI) impulsado por medio de la DA 669/04.

Por medio del decreto 103/01 se aprobó el Plan Nacional de Modernización de la Administración Pública con el objeto de implementar un proceso de modernización y reforma administrativa orientado a eficientizar el funcionamiento de la administración. La norma puso en cabeza del jefe de Gabinete de Ministros la tarea de coordinar y ejecutar las acciones derivadas de su implementación.

Dicho plan acompañó el uso de nuevas tecnologías informáticas cuyo objetivo principal se resume en obtener una mayor productividad de los organismos, optimizar el manejo de la información y dar una mejor atención al administrado. No obstante ello, se aclara en la norma que los servicios mencionados deben contar con máximas garantías de seguridad para evitar usos indebidos de la información y preservar su confidencialidad, integridad y disponibilidad. Para ello se requiere que cada organismo sea capaz de prevenir que sus sistemas de información se vean afectados, para lo cual deben implementar políticas de seguridad.

Implementación de la política de seguridad de la información En este contexto el jefe de Gabinete dictó la decisión administrativa 669/04, que dispuso:

“Quedan comprendidos en la decisión los organismos señalados por los incisos a) y c) del artículo 8° de la ley 24.156: administración nacional (administración central y organismos descentralizados, incluidas las instituciones de seguridad social) y entes públicos excluidos expresamente de la administración nacional (cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones)”.

Sucintamente, los organismos alcanzados debían dictar una política de seguridad de la información o bien adecuar la propia y conformar un comité de seguridad de la información integrado por representantes de las direcciones nacionales o generales o equivalentes, coordinado por el subsecretario del área ministerial o funcionario de cargo similar.

La tarea de aprobar el modelo de política de seguridad quedó en manos de la entonces Subsecretaría de la Gestión Pública, actualmente Secretaría de Gabinete

y Gestión Pública, pudiendo delegar dicha facultad en el director nacional de la ONTI, delegación que se instrumentó por medio de la resolución 45/05. Por disposición 6/05, la ONTI aprobó la política de seguridad de la información modelo.

El rol de la ONTI abarca, además, dictar las normas aclaratorias y complementarias que requiriera la aplicación de la PNSI. A fin de conocer las acciones implementadas por la ONTI para cumplir esta tarea, se envió nota que fue respondida en los siguientes términos:

“De la lectura detallada del expediente del asunto no surge el motivo por el que fue girado a esta oficina. No obstante lo cual, se procedió a buscar información en los archivos existentes respecto de si en algún momento fue analizado en ONTI; no habiendo encontrado ningún registro al respecto; lo que es posible por cuanto no es tema de nuestra competencia”.

Procedimientos de verificación en el ME

A efectos de verificar la implementación de esta política, la AGN realizó entrevistas en el ámbito del Ministerio de Educación, por tratarse de la dependencia relacionada con el extravío de información del PRISE al momento de la auditoría original.

En dicho organismo el área encargada de la seguridad informática es la Coordinación General de Informática y Telecomunicaciones, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Administrativa. La resolución ME 167/03 determinó, entre sus acciones, la de “administrar los servidores jurisdiccionales, los servicios de red y las bases de datos organizacionales, planificando e implementando las herramientas de seguridad informática tendientes a garantizar la confidencialidad e integridad de la información generada”.

El 28 de julio de 2006, el Ministro de Educación emitió la resolución 934/06 por medio de la cual se decidió crear el “Comité de Seguridad de la Información” requerido por la normativa del PNSI. La coordinación del comité se puso a cargo del subsecretario de Coordinación Administrativa.

En dicha resolución se determinaron las responsabilidades emergentes de la Coordinación General de Informática y Telecomunicaciones, que quedaron en cabeza del coordinador del área en estos términos:

“El responsable a cargo de la Coordinación General de Informática y Telecomunicaciones cumplirá la función de cubrir los requerimientos de seguridad informática establecidos para la operación, administración y comunicación de los sistemas y recursos de tecnología del organismo.

”Por otra parte, tendrá la función de coordinar las actividades de desarrollo, mantenimiento y evaluación de sistemas, siguiendo una metodología de ciclo de vida de sistemas apropiada y que contemple la inclusión de medidas de seguridad en los sistemas en todas las fases”.

Conclusión de la AGN:

Atento la respuesta recibida de la ONTI y lo expresado por los coordinadores de las diferentes áreas que fueron entrevistados al respecto, no pudo constatar la existencia de acciones de seguimiento de implementación de la política de seguridad de la información ejecutadas por la citada oficina.

En el Ministerio de Educación, a partir de la fecha de creación del Comité de Seguridad, se manifestó a la AGN que no se efectuaron acciones tendientes a implementar la política modelo o diseñar una propia. Se informó que tampoco se han esbozado y comunicado los requerimientos mínimos de seguridad ni se han efectuado requerimientos ni controles por parte del comité o de la ONTI.

Sin embargo, en el ámbito específico de la DGUFI y como resultado de auditorías específicas de pres támos, se han generado acciones de protección de la información –estructuradas en un documento interno que incluye política de alta y modificación de usuarios, normas de backup y plan de contingencia– pese a no contar con requerimientos explícitos y formales emanadas del Comité de Seguridad del ME.

Recomendaciones

A nivel del PNSI, instrumentar los mecanismos de seguimiento de la implementación del Plan por parte de los organismos con competencia en el tema, SIGEN y ONTI.

En el ámbito del ME, dar cumplimiento a lo normado por el PNSI y concretar la puesta en marcha del Comité de Seguridad.

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas hace notar que la resolución 45/04-AGN por la que se aprobara la auditoría de gestión, de cuyo seguimiento la AGN da cuenta en lo presentes actuados, fue oportunamente tratada por este Honorable Congreso, dictándose la resolución 6-S.-07, por la cual se manifestaba la necesidad de que se completen las tareas destinadas a corregir las situaciones observadas en la citada auditoría, de la cual aún no se ha recibido respuesta.

No obstante ello, esta nueva auditoría produce información actualizada respecto de los aspectos observados que dieran origen al pedido de informes citado en el párrafo que antecede.

Nicolás A. Fernández. – Ernesto R. Sanz. – José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales. – Juan J. Álvarez. – Miguel Á. Pichetto. – José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopek.

ANTECEDENTES

1

Dictamen de comisión

Honorable Congreso:

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente Oficiales Varios

O.V.-475/08, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución sobre el “Seguimiento de observaciones y recomendaciones del informe de auditoría de gestión: Ministerio de Economía. Programas de préstamos otorgados por el BID y BIRF, en los que la administración central es deudor directo o garante y represtados a las provincias”; y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución

El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional solicitando informe las medidas adoptadas en atención a los aspectos pendientes de regularización señalados por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen relativo al “Seguimiento de observaciones y recomendaciones del informe de auditoría de gestión: Ministerio de Economía. Programas de préstamos otorgados por el BID y BIRF, en los que la administración

central es deudor directo o garante y represtados a las provincias”; en especial en relación a aquellos aspectos susceptibles de producir recomendaciones en otros proyectos actualmente vigentes del BIRF o del BID.

2. Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional y a la Auditoría General de la Nación, juntamente con sus fundamentos.*

De acuerdo a las disposiciones pertinentes del Reglamento del Honorable Senado de la Nación, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de la comisión, 3 de septiembre de 2009.

*Nicolás A. Fernández. – Ernesto R. Sanz. –
José J. B. Pampuro. – Gerardo R. Morales.
– Juan J. Álvarez. – Miguel Á. Pichetto. –
José M. Á. Mayans. – Carlos D. Snopek.*

2

Ver expediente 199-S.-2009.

* Los fundamentos corresponden a los publicados con la comunicación del Honorable Senado.