



Auditoría General de la Nación

**ACUERDO CON EL FMI. IMPACTO SOBRE LA SOLVENCIA Y LA
SOSTENIBILIDAD**

Actuación 294/2020

Resumen ejecutivo

Gerencia de Control de la Deuda Pública

Mayo de 2023



Auditoría General de la Nación

El 12 de junio de 2018 el Ministerio de Hacienda (MH) firmó, junto al Presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA) un Acuerdo Stand By (ASB) con el FMI, el cual fue modificado el 17 de octubre del mismo año, dando lugar a la adenda del Acuerdo. De forma complementaria, se firma un Convenio entre el MH y el BCRA (junio) y su posterior adenda (noviembre), referido a sus respectivas responsabilidades en relación con el ASB.

El préstamo con el FMI constituye **deuda directa externa** y por las características del acreedor, ha sido registrada en el rubro **Multilaterales**. El BCRA actúa como agente financiero del Gobierno Nacional y firma la Carta de Intención en calidad de Gobernador Alterno ante el FMI.

El ASB de junio habilitó un endeudamiento a 36 meses por DEG 35.379 millones (aprox. U\$S 50mil millones), ampliándose en la Adenda a DEG 40.714 millones (aprox. U\$S 57mil millones), resultando un 15% superior al monto original. Los montos efectivamente desembolsados fueron DEG 31.914 millones (aprox. U\$S 44.210 millones). El financiamiento superó ampliamente el **monto máximo definido** en condiciones de acceso normal (definido como un porcentaje de la cuota del país miembro)¹. No consta en los expedientes ni se mencionan en el Acuerdo suscripto antecedentes de análisis en relación con el otorgamiento excepcional a la Argentina.

La compra de divisas en el marco del Programa (cuyo monto y composición los determina el MH) genera una **Letra Intransferible** a favor del FMI en pesos y ajustable por el equivalente al desembolso solicitado, que se deposita en el BCRA a nombre del FMI hasta cuando su pago sea requerido, mediante crédito a la cuenta del FMI.

EL ASB se enmarca en un conjunto de **condicionalidades**², descritos en las CI y Memorandos, que plasman el compromiso del país a ajustar sus políticas económicas con el objetivo de asegurar el avance en la implementación del programa. En caso de incumplimiento de los criterios cuantitativos, el FMI puede considerar avanzar con el programa y otorgar los

¹ El monto efectivamente solicitado resultó en 2018 en un 634% de la cuota y 1.001% en 2019, siendo el límite en condiciones de acceso normal de 435%. El exceso sobre la cuota equivalió a DEG 3.162 millones en 2018 y DEG 14.862 millones en 2019.

² Consisten en *condiciones cuantitativas* -a cuya observancia están supeditados los desembolsos del FMI a menos que el Directorio Ejecutivo decida suspender su aplicación-, o *medidas estructurales* -cuyo avance se evalúa de manera integral mediante parámetros de referencia en ámbitos de política clave, entre otras cosas-.



Auditoría General de la Nación

desembolsos mediante una dispensa formal. En relación con esto, en la adenda al Acuerdo las autoridades manifestaron la imposibilidad de cumplir los objetivos propuestos en la primera CI y solicitaron la exención del cumplimiento de los criterios de ejecución, cambios consensuados con el FMI. No obstante, no se dispuso de evidencia de la observancia de los criterios de ejecución cuantitativos que habiliten los subsiguientes desembolsos realizados o la existencia de dispensas por parte del Fondo.

El préstamo con el FMI representó un 8,8% en 2018 y un 14% en 2019 de la deuda directa. En relación con la deuda multilateral, representó más del 50%. Asimismo, representó el 11,33% en 2018 y 20,14% en 2019 de la deuda instrumentada en títulos públicos (principal rubro de la deuda total).

El ASB fue firmado en medio de diversos cambios en la estructura administrativa tanto del MH como del BCRA³, afectando así el control interno de ambos organismos, especialmente el componente de ambiente de control.

Normativa aplicable

El ASB suscrito en 2018 se rigió por normativa de 1975 (Decreto 227) y Ley de Ministerios, dado que el Convenio Constitutivo del FMI plantea las negociaciones del Fondo con el Ministerio de Hacienda (aunque sin tener en cuenta la división de ministerios y su correlato en las funciones).

Asimismo, no se consideró otra normativa pertinente, como la LAF vigente desde 1993 y la Res. MEyFP 108/09 -que rige para todas las operaciones de crédito público contratadas con

³ Conforme a los riesgos detectados en la etapa de planificación, durante 2018 y 2019 se dieron 9 modificaciones en la estructura administrativa del Ministerio: 3 modificaciones a nivel ministerial, 4 a nivel de subsecretarías, y 2 modificaciones de primero y segundo nivel operativo. Se destaca que las 3 modificaciones ministeriales y 3 de las modificaciones a nivel de subsecretarías se dieron durante la vigencia del Acuerdo. Para el período que se extiende desde el 5/3/2018 hasta el 26/6/2018, se suprimió la Subsecretaría de Financiamiento, por lo que la ONCP cambió en su dependencia funcional, y pasó a depender directamente de la SF. El cambio más significativo constó en la división de los Ministerios: Ministerio de Hacienda por un lado y Ministerio de Finanzas por el otro, para luego volver a unirse a partir del 21/6/18. Por su parte, en el BCRA se detectaron 13 modificaciones en la estructura administrativa del BCRA que resultaron en la eliminación de 15 áreas o dependencias, la incorporación de 9, y el cambio en su dependencia funcional de 6 áreas.



Auditoría General de la Nación

organismos financieros internacionales, aprobada con posterioridad al ante último ASB entre Argentina y el FMI (2003)-⁴.

Respecto de la aplicación de dicha Resolución, no consta en la información entregada que se hayan realizado consultas al servicio jurídico o a la autoridad de aplicación (DNFOIC) para descartar su aplicación. Esta norma es posterior a los ASB previos y fue dictada dentro del mismo Poder Ejecutivo por el entonces MEyFP para regular el procedimiento de gestión de estos instrumentos de deuda.

Autorización y suscripción

El préstamo con el FMI no fue autorizado ni suscripto por autoridad competente de acuerdo con la normativa aplicable a la gestión del crédito público, ya que fue firmado por el MH, quien no tenía asignadas normativamente las funciones relacionadas al crédito público ni era el OCSAF⁵, incumpliendo así con el art. 3 de la Ley 19.549 (ejercicio de la competencia) y el art. 59 de la LAF (autorización del OCSAF). Al momento de la firma del Acuerdo, dichas funciones correspondían al MF y fueron asignadas al MH con posterioridad a partir de la vigencia del DNU 575/18 2018 (21 de junio).

Por el lado del BCRA, el Presidente del BCRA era competente para la firma del Acuerdo, a pesar de no haber contado con acuerdo del Senado y no haberse dictaminado acerca de su competencia por parte del servicio jurídico del Banco (tomando en cuenta la suscripción inicial).

Cumplimiento del art. 61 de la Ley de Administración Financiera

El BCRA no emitió dictamen respecto del impacto de la operación en la balanza de pagos, de acuerdo a lo prescripto por el art. 61 de la LAF. Correspondía dicho dictamen por constituir deuda pública externa generada en una operación de crédito público en los términos del art. 57

⁴ Más allá de si el objeto de financiamiento es para un proyecto de inversión o no, previendo dicha norma supuestos en los cuales no se trate de proyectos de inversión y los pasos a seguir. Asimismo, en la práctica se le aplicó la mencionada resolución al préstamo de la CAF aprobado mediante Decreto 764/18, a pesar de no calificar como un proyecto de inversión. Aún más, el entonces Ministro de Hacienda mencionó que ambos préstamos (CAF y FMI) servirían como “apoyo presupuestario” para “cumplir con el objetivo del Plan”.

⁵ El Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera (OCSAF) debe autorizar la deuda pública (art. 59 de la LAF).



Auditoría General de la Nación

inc. c de la LAF. Además, dada la condición de préstamo Multilateral del ASB, correspondía la aplicación del procedimiento regulado por la Res. MEyFP 108/09, el cual indica la elaboración del dictamen del BCRA (Etapa 2, Paso 1).

El Banco explicó que no emitió opinión “ya que ello no fue requerido por el Ministerio de Economía, ente del sector público emisor o contratante de la operación”, instancia que sí se verificó en las emisiones de otros instrumentos de deuda.

Aprobación del ASB por norma de autoridad superior

El préstamo con el FMI no fue aprobado por decreto, requisito derivado de la aplicación de la LAF (art. 60) como forma de expresión de la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), y expresamente requerido por la Res. MEyFP 108/09.

El art. 60 de la LAF exceptúa de la necesidad de aprobar el financiamiento multilateral mediante ley de presupuesto o ley específica, delegando esta facultad en el PEN, quien “formaliza” dichas operaciones, mediante decreto como expresión de la voluntad del Ejecutivo. En este sentido, todos los préstamos multilaterales (abarcados por la excepción del art. 60 de la LAF) cumplen con este requisito y cuentan con un decreto aprobatorio, más allá de que las firmas las realicen los funcionarios autorizados y competentes al efecto (lo que en este caso tampoco ocurrió). En esta línea, la Res. MEyFP 108/09 dispone la tramitación de aprobación de un decreto luego de finalizadas las negociaciones con el organismo internacional (etapa 3).

Si bien el ME indicó que “(...) *en todos los casos, la forma de celebración de estos acuerdos ha sido la que se utiliza para estos supuestos; es decir, no a través de la suscripción de un documento único por las partes sino mediante la suscripción de la respectiva carta de intención por las autoridades competentes argentinas y la posterior aprobación por el directorio del mencionado organismo financiero internacional*”, debe tenerse en cuenta que en el caso de los ASB anteriores (2000 y 2003), la Res. MEyFP 108/09 no se encontraba vigente aún.



Auditoría General de la Nación

Se aclara que, como hecho posterior se sancionó la Ley 27.612⁶ sobre Fortalecimiento y Sostenibilidad de la Deuda Pública la cual estableció que todos los acuerdos con el FMI deben aprobarse mediante ley especial.

Procesos asociados a la suscripción de ASB en el MECON

El auditado no implementó el procedimiento aplicable al endeudamiento multilateral (Res. MEyFP 108/09). Por otro lado, los procesos reales asociados a los desembolsos y compras de divisas que se implementaron, si bien fueron similares, no fueron homogéneos en cuanto a las áreas intervinientes, el tipo de intervenciones o procedimientos aplicados y la secuencia en que se efectuaron.

El auditado no *dio constancia de la existencia de* manuales de procedimientos *relacionados* con las operaciones con el Fondo Monetario Internacional. Tampoco describió los procedimientos efectivamente aplicados (proceso real, es decir, la secuencia de pasos o rutina de trabajo que efectivamente se realiza)⁷.

Procesos asociados a la suscripción de ASB en el BCRA

El BCRA contó con procedimientos específicos normados (mapas de procesos e instrucciones de procedimientos) para cuestiones de carácter operativo relacionadas a los desembolsos y la compra venta de DEG, los cuales no contemplan la etapa previa de negociación y firma del ASB. Para la etapa previa de negociación y firma, no dispuso procedimientos específicos normados⁸.

Si bien los mapas de procesos estaban vigentes al momento de la suscripción, las instrucciones de procedimientos mostraron cierto grado de desactualización y fueron adecuadas, aunque con posterioridad a la suscripción del ASB⁹. Los procesos reales se ajustan a lo normado en los

⁶ B.O. 3/3/2021.

⁷ Nota AGN 676/20 (pregunta 6). Consulta reiterada en Nota AGN 610/21 (pregunta 13).

⁸ El BCRA estableció que ha intervenido en cuestiones de carácter operativo. A esos efectos cuenta con las siguientes Instrucciones de Procedimiento (IP) (Respuesta a Nota AGN 674/20, pregunta 5):

1. Revaluación anual de las tenencias en moneda local del FMI al cierre de su ejercicio financiero (IP 625, P018)
2. Ejecución de acuerdos financieros negociados con el FMI (IP 637, P019)
3. Operaciones de Compra y Venta de DEG (IP 626, P150)

⁹ P018 actualizado el 23/9/2020, P019 actualizado el 23/10/2020, y el P150 actualizado el 28/9/2020



Auditoría General de la Nación

mapas de procesos e instrucciones de procedimientos del BCRA, con la salvedad de la primera y tercera compra de divisas.

Versiones del ASB y transparencia

No surge de la evidencia cuáles son las versiones definitivas del Acuerdo (existen múltiples versiones del texto del ASB, sin poder determinarse cuál es la definitiva).

El Acuerdo y sus modificaciones no contaron con todas sus versiones definitivas traducidas conforme la Ley 20.305 y publicadas en medios oficiales (excepto por el ASB de junio de 2018, ni el MECON ni el BCRA cuentan con el ASB y sus modificaciones traducidos pública y oficialmente al español, incumpliendo el art. 6 de la Ley 20.305 de Traductores Públicos¹⁰ y el Decreto 336/17 sobre procedimientos administrativos¹¹).

En cuanto a la transparencia, el ASB del 12/6/18 y del 17/10/18 se encuentran publicados en la página web del ME, mas no sus modificaciones (sin certeza de si son las versiones definitivas). Por el lado del BCRA, la página web del Banco no tiene publicado el ASB.

Se destaca que en el texto del documento del Acuerdo no se detallan todas las condiciones del préstamo: mientras que el monto, plazo y moneda surgen de la carta de intención, en el mismo no se explicitan la tasa y la amortización, las cuales se encontraron en las fichas técnicas del FMI.

Respecto a la información confidencial¹² encuadrada en el inciso b) del art. 8 de la Ley 27.275, a pesar de que la GPEJ concluyó que “considerando la integridad de la información la reserva tiene que estar puntualizada en la publicación”, ésta no fue señalada en las versiones publicadas.

¹⁰ La cual establece en su art. 6° que “Todo documento que se presente en idioma extranjero ante reparticiones, entidades u organismos públicos, judiciales o administrativos del Estado nacional, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, o del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sud, debe ser acompañado de la respectiva traducción al idioma nacional, suscripta por traductor público matriculado en la jurisdicción donde se presente el documento”.

¹¹ En su anexo, punto 2, inc. "f" dice "En los casos en que los convenios, tratados, etc. no hubieran sido redactados en idioma español, se acompañará la traducción al idioma español, certificada por traductor público o traductora pública nacional, la que también integrará el proyecto correspondiente."

¹² Refiere a las “Cláusulas de consulta de intervención:

12. Cláusula de consulta al personal para la intervención del mercado al contado y de futuros



Auditoría General de la Nación

Procesos asociados al Convenio MH-BCRA

Ni el MH ni el BCRA contaron con un proceso normado para la elaboración y suscripción del Convenio y su adenda. No obstante, el MH implementó secuencias uniformes que determinan la existencia de un proceso real para la emisión del Convenio y su adenda, lo cual no se pudo constatar por el lado del BCRA en virtud de que no obra documentación asociada en los expedientes remitidos.

Cumplimiento del Convenio MH-BCRA por parte del MH

Se detectaron incumplimientos al Art.1, punto 1 del Convenio MH-BCRA en relación con los plazos requeridos en la solicitud de los desembolsos (fechas de notificación del MH al BCRA y del envío del SWIFT del BCRA solicitando el desembolso de divisas al FMI).

En los desembolsos 1º, 3º y 5º el SWIFT del BCRA al FMI es anterior al pedido de compra por parte del organismo requirente (MH). Se resalta que si bien el primer desembolso se formaliza el 22 de junio cuando ya se había aprobado el ASB (20 de junio), la solicitud del BCRA al FMI (SWIFT) por la primera compra de divisas fue anterior (18 de junio).

Respecto del resto de los artículos del convenio, no se ha podido constatar el cumplimiento de la totalidad de las cláusulas ya que los expedientes no contienen información referida a todos los puntos.

Áreas intervinientes

El proceso real no contiene la intervención de todas las áreas que resultan críticas en razón de la competencia asignada normativamente, destacándose la no intervención del Ministerio de Finanzas (área con competencia en materia del crédito público).

13. Cláusula de consulta al personal en contratos de futuros cambiarios” (traducción propia)

Versión original en inglés:

“Intervention Consultation Clauses

12. Staff consultation clause on intervention in spot and deliverable forwards 10/

13. Staff consultation clause on new non-deliverable forwards 10/”

La Subgerencia General de Operaciones del BCRA opinó que resulta “información sensible que, de ser conocida por los participantes del mercado, podría generar disrupciones en su normal funcionamiento y/o reducir la eficacia de las herramientas con las que cuenta esta institución para operar en el mercado de cambios” (IF-2018-00157087-GDEBCRA-SGO#BCRA, expediente electrónico EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA).



Auditoría General de la Nación

En este sentido, se verificó que no intervinieron las áreas previstas en la Res. 108/09- MEyFP como participantes en el proceso de gestión de créditos con organismos multilaterales (DNFOIC, JGM, ONP, ONCP, BCRA, DNI), ni tampoco aquellas áreas que por las funciones asignadas en materia de crédito público debían intervenir a efectos de asegurar una gestión eficiente del ASB (ONCP, Dirección de Programación e Información Financiera, Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, Secretaría Legal y Administrativa y Subsecretaría de Asuntos Legales y Regulatorios).

Se destaca la no participación de la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNFOIC), autoridad de aplicación de la Res. MEyFP 108/09, dependiente de la Secretaría de Política Económica del entonces MEyFP. No obstante, al momento de la suscripción del ASB, el Ministerio se había escindido y dicha Dirección se encontraba en la órbita del Ministerio de Finanzas.

En relación con la intervención de la JGM, se requería por la aplicación de la Res. MEyFP 108/09, y por tener la función de “coordinar y controlar las prioridades y relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito”, entre otras (Ley 22.520, según DNU 513/2017, art. 5).

Por otro lado, la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) no intervino en la etapa de negociación, autorización y suscripción del ASB con el FMI¹³, como sí sucede con otro tipo de endeudamiento (por ejemplo, títulos públicos internacionales y deuda multilateral con el BIRF). Acorde a su función de intervenir en “cuestiones jurídicas complejas de incidencia institucional y de importancia económica” dado su rango y *expertise* técnico, su intervención hubiera aportado una instancia fundamental de supervisión que podría haber mitigado riesgos operativos, en particular los relacionados a incumplimientos normativos. Ni el MH ni el BCRA solicitaron su intervención.

¹³ De acuerdo con la Ley 24.667, la PTN es un organismo desconcentrado del PEN, cuya estructura administrativa y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto del Ministerio de Justicia de la Nación (art. 2). No obstante, el Procurador del Tesoro de la Nación depende directamente del Presidente de la Nación. Tiene jerarquía equivalente a la de Ministro y ejerce sus competencias con independencia técnica (art. 1).



Auditoría General de la Nación

Asimismo, no se dio intervención a la UAI en ningún punto del proceso de negociación del ASB. Al momento de la firma del Acuerdo, la UAI vigente dependía del MH, sin contar con competencias en materia de crédito público¹⁴.

Asesoramiento jurídico e intervención de los servicios jurídicos permanentes del MH y BCRA

Los asesoramientos jurídicos de la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios (DACLyT, del ex MH) y de la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos (GPEJ, del BCRA) no fueron efectivos y oportunos en relación con el ASB.

Los servicios jurídicos no realizaron un análisis exhaustivo y profundo de la situación jurídica en relación con el ASB, atributos que esgrime la doctrina de la PTN. No existen requisitos mínimos sobre el análisis que deben contener los dictámenes, por lo que no se consideraron todas las normas vigentes conforme lo establece la PTN, en particular aquellas que fueran finalmente vulneradas. Asimismo, la intervención de los servicios jurídicos fue posterior a la firma del Acuerdo de junio y el mismo día que la de octubre.

Como punto a destacar, la DACLyT dictaminó sobre la competencia del MH para firmar el primer ASB en base a normativa que no se encontraba vigente al momento de la firma¹⁵.

En relación con el Convenio BCRA-MH, el servicio jurídico del BCRA (GPEJ) no intervino previo a la firma del Convenio, aunque sí intervino en la enmienda a requerimiento de la Gerencia General.

Asesoramiento en términos de costo/riesgo

¹⁴ Cabe aclarar que al momento de la escisión del ex Ministerio de Economía se previó la creación de una Unidad de Auditoría Interna para el ex MF (en virtud de lo dispuesto por la DA 309/2018 y su modificación posterior mediante DA 787/2018) y se contempló la transferencia de los proyectos y actividades que fueran aprobadas en el Plan Anual para el ejercicio 2018 y el traspaso del personal, pero que dicha Unidad no llegó a conformarse efectivamente (aunque su existencia y funciones estaban previstas normativamente y se encontraban vigentes). Asimismo, luego del dictado del DNU 575/2018, dicha medida quedó sin efecto, como consecuencia de la supresión de la precitada cartera ministerial y la concentración de sus competencias en el MH.

¹⁵ Para el primer ASB del 12/6/18, el servicio jurídico dictaminó el 22/6/18 en base al DNU 575/18 (vigente desde el día anterior y publicado el día del dictamen), y no en base a la normativa vigente al momento de la firma (DNU 2/17).



Auditoría General de la Nación

Al momento de la decisión de solicitar el préstamo al FMI, el MH no efectuó análisis para establecer las características del préstamo solicitado, evaluar sus términos y condiciones, fundamentar la decisión de suscribir el Acuerdo, ni efectuó análisis en términos de costos/riesgos financieros del financiamiento, o de solvencia/sostenibilidad.

Esto, a pesar de que se detectaron análisis que pudieron considerarse insumos para ello o como base de análisis para la toma de decisiones¹⁶. Asimismo, existían áreas específicas con recursos y funciones determinadas por la normativa que admitían la elaboración de este tipo de análisis, en particular la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) y la Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera (CARYPF). En relación con la ONCP, el ME aclaró que las únicas intervenciones de la ONCP fueron las que constan en los expedientes, las cuales se limitaron a la elaboración de las Letras Intransferibles en el marco de lo solicitado por la SH.

Se destaca que la falta de este asesoramiento técnico resulta de la no intervención del MF en la etapa de negociación y firma y de la no aplicación de la Res. 108/2009 del MEyFP.

Por otro lado, el Ministerio no dispuso copia de los análisis de riesgos fiscales y análisis de largo plazo de sustentabilidad fiscal referenciados en el Memorandum de políticas económicas y financieras del Acuerdo.

Trazabilidad y rendición de cuentas en el uso y aplicación de los fondos

El proceso no fue efectivo para el cumplimiento de lo estipulado en el Convenio BCRA-MH ya que no consta el envío de informes al FMI por parte del MH en el marco de lo previsto por el art. 1 punto 6 del Convenio MH-BCRA¹⁷ y tampoco se dispuso de un proceso para cumplir con dicha manda. El auditado no indica cuál área estaba a cargo de proveer esa información.

El fin previsto fue el uso presupuestario, concepto amplio que abarca la totalidad de aplicaciones financieras de la administración pública. En relación con el respaldo normativo al

¹⁶ En estos análisis el MF elabora proyecciones de la deuda y elabora análisis de sensibilidad y de escenarios para la deuda total y la brecha financiera a cubrir en el mercado internacional respecto del crecimiento económico, del resultado primario y de la tasa de interés. Si bien la ONCP se refiere a ellos como “ejercicios de sostenibilidad”, estos no se adecúan al análisis de sostenibilidad de la deuda postulado por el FMI.

¹⁷ Este art. establece que el MH proveerá al FMI detalles sobre el uso de los fondos provenientes del préstamo (en la primera versión se estipulaba una frecuencia diaria y en la adenda pasó a ser semanal), dando trazabilidad a los gastos asociados (compromiso que se pierde en la adenda).



Auditoría General de la Nación

ingreso de los recursos del ASB en el Presupuesto de 2018 -que no contemplaba originalmente esta fuente de recursos- surge de lo informado por el auditado que no todos los recursos se incorporaron al Presupuesto 2018 mediante ampliación presupuestaria formal. Dos de los desembolsos del préstamo ASB efectuados en 2018 no fueron ingresados al presupuesto vía Decreto o Decisión Administrativa, que representa el 30% de los fondos del préstamo (\$499.758 millones de un total de \$911.788 millones percibidos en 2018). En 2019, en cambio, los fondos percibidos y aplicados contaron con autorización presupuestaria ya que fueron contemplados en la Ley de Presupuesto 2019 y la DA 12/19 (\$474.362 millones) y el DNU 740/19 (\$225.875 millones).

En relación al tipo de gasto financiado con estos fondos el auditado informó que una parte de los recursos provenientes del Acuerdo se aplicaron al pago de servicios de la deuda, gastos y honorarios. Otra porción se aplicó al pago de obligaciones de comercio exterior relacionadas al mercado energético, todos ellos conceptos presupuestarios.

Parte del primer desembolso se mantuvo depositado en una cuenta especial en el BCRA (Cuenta de Fortalecimiento de Reservas) durante 2018 (U\$S 7.500 millones) hasta octubre de 2019, cuando fue aplicado también al pago de servicios de la deuda y gastos (uso presupuestario). El resto de los fondos se mantuvo en cuentas operativas de la TGN abiertas en el BCRA, sin disponerse una cuenta y/o exclusiva para recibir y aplicar los fondos del ASB. En este sentido, el proceso tampoco fue eficiente en relación con la rendición de cuentas y la trazabilidad del uso de los fondos. Asimismo, la trazabilidad de los fondos se informó a través de planillas en formato Excel, de operatoria manual.

En relación al uso de los fondos para cancelación de servicios de la deuda pública, se detecta que el 71% de los mismos fueron utilizados para cancelar servicios de deuda emitida durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2019 (de corto plazo), destacándose los pagos en concepto de servicios de la deuda emitida en los años 2018 y 2019, años donde se tomó el mismo financiamiento provisto por el ASB (casi el 39% de los fondos del ASB).

Medidas adoptadas en relación con la manda del art. VI del Convenio Constitutivo del FMI



Auditoría General de la Nación

Durante el periodo del ASB se observó una salida de capitales considerable y continua, alcanzando el máximo de la década y el máximo del período de flexibilización de las regulaciones cambiarias (2016-2019). La implementación de medidas para evitar la salida de capitales se dio en septiembre de 2019¹⁸, una vez realizados los 5 desembolsos de los fondos del préstamo del Fondo, resultando tardía en términos de la manda del Convenio Constitutivo del FMI¹⁹.

Por otro lado, no hay constancia de que el FMI haya solicitado a la Argentina que adopte medidas de control para dar cumplimiento a lo establecido por el art. VI Sección 1 del CC del FMI en relación con la salida de capitales. Cabe mencionar que dicha prohibición no es abordada en el texto del Acuerdo ni del Convenio MH-BCRA.

Impacto del ASB sobre la solvencia y la sostenibilidad

La suscripción del ASB tuvo un impacto adverso sobre la estructura de la deuda al incrementar en forma relevante la composición de deuda en moneda extranjera y tasa variable, reducir el plazo de la deuda, e incrementar el grado de concentración de la deuda en un solo acreedor para el cual no existen mecanismos de recompra/ reestructuración, impactando en la diversificación y la posibilidad de reestructuración o renegociación de la deuda.

Las condiciones del préstamo ASB analizadas (moneda, monto y plazo) aumentan el riesgo de insostenibilidad de la deuda al incrementar la proporción de recursos destinados al repago de los vencimientos del ASB de forma tal que dichos vencimientos sobrepasan la capacidad de pago (medida en base al Ahorro Bruto Nacional).

El monto del financiamiento del ASB -dado el plazo y la moneda- incrementa la exposición significativa a devaluaciones de la moneda nacional y genera altos riesgos de refinanciamiento (necesidad de obtener un alto volumen de recursos en moneda extranjera en un periodo de

¹⁸ Comunicación "A" 6770 del 1/9/19, la cual restablece controles cambiarios que habían sido eliminados a partir de diciembre de 2015.

¹⁹ El art. VI del FMI establece que los recursos provistos por el Fondo no podrán ser utilizados para hacer frente a una salida considerable o continua de capital (sección 1, inc. a), sin definir dicho concepto. Dicho art. establece que los países miembros podrán ejercer los controles que consideren necesarios para regular los movimientos internacionales de capital (sección 3) y que el mismo Fondo podrá requerir al país que adopte medidas de control para evitar que ello suceda (sección 1).



Auditoría General de la Nación

tiempo muy corto) que, en caso de enfrentar dificultades para conseguir los recursos necesarios, implicaría la exigencia de un fuerte aumento del superávit primario, situación que afecta la sostenibilidad de la deuda (de acuerdo con la definición del FMI).

La falta de una estrategia de endeudamiento -definida en los términos de las buenas prácticas²⁰- que plantee objetivos en cuanto al nivel y la estructura de la deuda, así como la falta de análisis previos de áreas técnicas observada en el proceso de suscripción del ASB, contribuyeron al impacto adverso del ASB en la estructura de la deuda y su sostenibilidad.

Conclusión

Sobre la base de estos hallazgos se concluye que el ASB no cumplió con el marco de procesos y procedimientos que aseguren la eficiencia y la efectividad en la gestión de la deuda, provocando incumplimientos legales, afectando la prudencia en la gestión del endeudamiento, vulnerando la adecuada supervisión del financiamiento, e impactando en su solvencia y sostenibilidad.

²⁰ La estrategia de gestión de la deuda es el plan que el Gobierno busca aplicar en el mediano plazo (3-5 años) 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 la gestión de la deuda 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. La estrategia de gestión de la deuda debe abarcar toda la deuda actual de la Administración Central y los préstamos previstos, incluidos los solicitados al Banco Central, con un alcance mínimo de tres años (por lo que se la debe actualizar cada año). En especial, en la estrategia de gestión de la deuda se identifica cómo varían los costos y los riesgos con los cambios en la composición de la cartera de la deuda.

El documento de la estrategia de gestión de la deuda debería incluir, de preferencia, lo siguiente:

- descripción de los riesgos de mercado que se gestionan (riesgos vinculados con el tipo de cambio, la tasa de interés y el refinanciamiento o la renovación) y del contexto histórico de la cartera de deuda;
- descripción del entorno futuro de la gestión de deuda que abarca proyecciones fiscales y de endeudamiento, supuestos sobre tipos de cambio y tasas de interés, y limitaciones a las elecciones en la cartera, incluidas las relativas al desarrollo del mercado y la aplicación de la política monetaria;
- descripción del análisis realizado para respaldar la estrategia de gestión de deuda recomendada, en la que se deben aclarar los supuestos empleados y las limitaciones del análisis;
- estrategia recomendada y justificación.

Fuente: Banco Mundial-FMI, "Formulación de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo: Nota de orientación para las autoridades nacionales"; 24 de febrero de 2009.