



ACTA Nº 7

(Sesión Ordinaria del 17-05-23)

En la Ciudad de Buenos Aires, a los diecisiete días del mes de mayo de dos mil veintitrés, siendo las 11.26 horas, se reúne el Colegio de Auditores Generales de la Auditoría General de la Nación, con la presencia de los Auditores Generales Dres. Francisco Javier Fernández, Alejandro M. Nieva, Juan I. Forlón, Gabriel Mihura Estrada, Miguel Ángel Pichetto y la Lic. María Graciela de la Rosa, con la Presidencia del Lic. Jesús Rodríguez. Además, se encuentran presentes el Secretario Legal e Institucional, Germán M. Moldes y la Secretaria de la Oficina de Actuaciones Colegiadas, Dra. Claudia E. Tirenti.

Sumario de la Versión Taquigráfica

Inicio de la reunión	3
Pedidos de tratamiento sobre tablas.....	3
Punto 1º.- Actas.....	3
1.1 Acta Nº 6/2023, correspondiente a la Sesión Ordinaria del 26 de abril de 2023.	3
Punto 2º.- Control Externo de Cumplimiento y de la Gestión Gubernamental	4
2.1 Act. Nº 324/2020-AGN: Estudio Especial sobre Transferencias de Fondos Nacionales a provincias, municipios y sector privado, ejercicios 2018 y 2019, elaborado por la Gerencia de Control de Transferencias de Fondos Nacionales (Proyecto SICA Nº 11040610).	4
2.2 Act. Nº 488/2021-AGN: Informe de Auditoría referido a la Gestión asociada a la Meta 2.5 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en materia de promoción y producción de semillas, en el ámbito de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA y el INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS - Período auditado: 01/01/2016-31/12/2020, elaborado por la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales (Proyecto SICA Nº 050402415).....	6
2.3 Act. Nº 294/2020-AGN: Informe de Auditoría referido a “Deuda Pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad” - Período auditado: 01/01/2018-31/12/2019, en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA y del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, elaborado por la Gerencia de Control de la Deuda Pública (Proyecto SICA Nº 040801099).....	7
Punto 3º.- Control Externo Financiero Gubernamental.....	40
3.1 Act. Nº 87/2023-AGN: Informes de Auditoría respecto del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, elaborados por la Gerencia de Control del Sector Financiero y Recursos, de acuerdo al siguiente detalle:	40
Informes de los Auditores Independientes respecto de los Estados Financieros Consolidados y Separados al 31/12/2022 (Proyecto SICA Nº 030104650).	40
Memorándum sobre el Sistema de Control Interno al 31/12/2022 y la solicitud de “Reserva”, en razón de tratarse de un informe especial que los auditores	



Auditoría General de la Nación

externos deben presentar a las entidades financieras, de acuerdo a lo establecido por el BCRA y que es de uso interno de su dirección, conteniendo información relacionada fundamentalmente con el análisis de las áreas de riesgos, con cuestiones relativas al área de Sistemas, cuya difusión podría llegar a comprometer la seguridad del Banco, y con aspectos relativos a las actividades de prevención de lavado de dinero (Proyecto SICA N° 030104650).
.....40

Punto 4º.- Asuntos Varios AGN43

4.1 Nota N° 116/2023-GPyPE/Nota N° 44/2023-DPO: Ref. Informe Bimestral del Estado de Ejecución del PAA 2023, al corte realizado en base al reporte SICA “Estado de Ejecución PAA/POA”43

Punto 5º.- Sobre Tablas Comisión Administradora.....43

Apéndice.....46

a) Inserción solicitada por los Auditores Generales Licenciado Jesús Rodríguez, Dr. Alejandro Nieva y Dr. Miguel Ángel Pichetto. Punto 2.3 del Orden del Día.....46

b) Inserción solicitada por el Auditor General Dr. Francisco J. Fernández. Punto 2.3 del Orden del Día.....52

c) Inserción solicitada por los Auditores Generales Licenciado Jesús Rodríguez, Dr. Alejandro Nieva y Dr. Miguel Ángel Pichetto. Punto 3.1 del Orden del Día 101

d) Inserción solicitada por los Auditores Generales Dr. Francisco J. Fernández, Dr. Juan Ignacio Forlón y Dr. Gabriel Mihura Estrada y Auditora General Lic. Graciela de la Rosa. Punto 3.1 del Orden del Día. 103

e) Inserción solicitada por los Auditores Generales Dr. Francisco J. Fernández, Dr. Juan Ignacio Forlón y Dr. Gabriel Mihura Estrada y Auditora General Lic. Graciela de la Rosa. Punto 2.3 del Orden del Día.....105



Transcripción de la Versión Taquigráfica

Inicio de la reunión

Sr. Presidente (Rodríguez).- Buen día. Vamos a dar inicio a la sesión ordinaria del Colegio de Auditores Generales, a las 11 y 26 horas del día 17 de mayo del año 2023, con la presencia de los auditores generales doctor Francisco Javier Fernández, doctor Alejandro Nieva, doctor Juan Ignacio Forlón, doctor Gabriel Mihura Estrada, licenciada Graciela de la Rosa y doctor Miguel Ángel Pichetto. Se encuentran presentes, además, el Secretario Legal e Institucional, doctor Germán Manuel Moldes, y la Secretaria de Actuaciones Colegiadas, doctora Claudia Tirenti.

Estamos utilizando –se deja constancia- una plataforma digital que es administrada por el Departamento de Sistemas de nuestra institución, que permite la grabación y publicación de la sesión y al mismo tiempo el ingreso virtual de otras personas en razón del carácter público que corresponde tengan estas reuniones. En el caso del personal de la Auditoría General de la Nación, está habilitado en la intranet del organismo un link para inscribirse y acceder a la sesión de manera virtual.

Asimismo, está resguardada, como debe ser, la legalidad de la convocatoria y la posibilidad del acceso público al contenido audiovisual de la reunión. La integridad y fidelidad de las expresiones de los auditores generales están resguardadas, además, por medio de las transcripciones de los taquígrafos que se encuentran presentes en esta reunión.

Pedidos de tratamiento sobre tablas

Sr. Presidente (Rodríguez).- Corresponde considerar y aprobar la incorporación de los puntos sobre tablas propuestos.

Si no hay observaciones, se aprueba.

-Se aprueba por unanimidad.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Se aprueba la incorporación al orden del día.

Punto 1º.- Actas

1.1 Acta Nº 6/2023, correspondiente a la Sesión Ordinaria del 26 de abril de 2023.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Tiene la palabra la Secretaria.



Auditoría General de la Nación

Sra. Secretaria de Actuaciones Colegiadas (Tirenti).- Punto 1º, Actas, Acta N° 6/2023, correspondiente a la Sesión Ordinaria del 26 de abril de 2023, para consideración.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Si no hay observaciones, se aprueba.

-Se aprueba por unanimidad.

Punto 2º.- Control Externo de Cumplimiento y de la Gestión Gubernamental

2.1 Act. N° 324/2020-AGN: Estudio Especial sobre Transferencias de Fondos Nacionales a provincias, municipios y sector privado, ejercicios 2018 y 2019, elaborado por la Gerencia de Control de Transferencias de Fondos Nacionales (Proyecto SICA N° 11040610).

Sr. Presidente (Rodríguez).- Pasamos al punto siguiente.

Sra. Secretaria de Actuaciones Colegiadas (Tirenti).- Punto 2º, Control Externo de Cumplimiento y de la Gestión Gubernamental.

Punto 2.1, Actuación N° 324/2020-AGN: Estudio Especial sobre Transferencias de Fondos Nacionales a provincias, municipios y sector privado, ejercicios 2018 y 2019, elaborado por la Gerencia de Control de Transferencias de Fondos Nacionales (Proyecto SICA N° 11040610) y presentado por la Comisión de Supervisión de Control de Transferencias de Fondos Nacionales para consideración.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Tiene la palabra el doctor Nieva.

Auditor General Nieva.- Muy brevemente, este es un informe que analiza las transferencias de los fondos nacionales a las jurisdicciones tanto provinciales como municipales en los años 2018-2019. Es un informe que creo que tiene utilidad para los legisladores nacionales, para el Congreso argentino, tanto para los senadores, representantes de las provincias, como para los diputados nacionales, representantes del pueblo de cada una de ellas, para poder tener una visión global y particular de cómo se distribuyen estos fondos, cuánto llega a cada provincia, cómo se pueden haber ido modificando a lo largo del tiempo.

El objetivo, como digo, es brindar a los usuarios del informe una información sistematizada sobre las transferencias de fondos realizadas por el gobierno nacional y registradas en el e-SIDIF, al que nosotros tenemos acceso, por supuesto.

En cuanto al alcance, se realizó un análisis, un examen global, que permitió determinar las dimensiones de los mismos y la confección de la planificación específica.



Auditoría General de la Nación

Se presentaron secuencialmente los resultados del análisis de las transferencias a las provincias y municipios, seguidos por las transferencias al sector privado.

La labor que realizamos no incluyó un examen de auditoría respecto de la gestión, registros contables ni pagos efectuados por las partes intervinientes en el proceso de transferencia como tampoco el análisis de la administración de la base de datos del e-SIDIF.

Es un detalle, un informe, que sirve, es apropiado para que nuestros legisladores tengan una idea de cómo se han manejado o cómo se han distribuido los recursos en todo el país. Eso es todo, Presidente.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Muchas gracias, doctor Nieva.

Tiene la palabra el doctor Forlón.

Auditor General Forlón.- Gracias, Presidente.

Voy a ser muy corto porque hoy tenemos otros debates que vienen, pero no quería dejar pasar, siendo un estudio especial; son transferencias, y cuando vemos por finalidad y función, en términos reales, vemos una caída abrupta, por ejemplo, en Salud, con una participación en el gasto del 2 por ciento y del 1,9 por ciento para los años 2018 y 2019; una caída real -vemos ahí- en las transferencias del 10,6 por ciento en 2018 y del 11,4 por ciento en 2019.

Después viene la pandemia, ¿no? Y después vienen todos los conocedores de la salubridad y de la salud pública criticando medidas de gobierno tomadas en estado de emergencia, en una pandemia mundial. Pero cuando vemos las transferencias, empezamos a mirar las caídas reales que hay, tanto en Salud, en Promoción y Asistencia Social, que tuvo una caída de transferencias del 13 por ciento y del 1,2 por ciento, en 2018 y 2019, respetivamente; en Educación y Cultura, porque también había muchos preocupados en la educación; había muchos preocupados para que los chicos tengan las clases. Todos siempre estuvimos de acuerdo con las clases, pero primero es la salud. Pero cuando vemos qué se hizo con Educación y Cultura, 26 por ciento fue la variación real, cayó en 2018, y 37,6 por ciento cayeron las transferencias a la Educación y la Cultura en 2019. No había tanta importancia, parece, en ese momento.

Lo mismo también pasó con Vivienda y Urbanismo, que tuvo un incremento en el 2018 del 16,1 por ciento, pero con una caída en términos reales del 60 por ciento en el 2019. Vivienda y Urbanismo: temas que después se llenan la boca diciendo la importancia que tienen, pero cuando vamos a los hechos y a los números, vemos la importancia que se les da, en términos reales, al momento de dirigir los fondos para las necesidades.

Nada más, quería decir eso y acompaño la aprobación del informe. Gracias.



Auditoría General de la Nación

Sr. Presidente (Rodríguez).- Gracias, doctor.

Si no hay observaciones, se aprueba.

-Se aprueba por unanimidad.

2.2 Act. N° 488/2021-AGN: Informe de Auditoría referido a la Gestión asociada a la Meta 2.5 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en materia de promoción y producción de semillas, en el ámbito de la SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA y el INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS - Período auditado: 01/01/2016-31/12/2020, elaborado por la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales (Proyecto SICA N° 050402415).

Sr. Presidente (Rodríguez).- Pasamos al punto siguiente.

Tiene la palabra la Secretaria.

Sra. Secretaria de Actuaciones Colegiadas (Tirenti).- Punto 2.2, actuación N° 488/2021-AGN: Informe de Auditoría referido a la Gestión asociada a la Meta 2.5 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en materia de promoción y producción de semillas, en el ámbito de la SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA y el INSTITUTO NACIONAL DE SEMILLAS - Período auditado: 01/01/2016-31/12/2020, elaborado por la Gerencia de Planificación y Proyectos Especiales (Proyecto SICA N° 050402415). Presentado por la Comisión de Supervisión de Planificación y Proyectos Especiales para consideración, habiéndose puesto en conocimiento de los organismos auditados sin modificación de los hallazgos.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Tiene la palabra el doctor Pichetto.

Auditor General Pichetto.- Pedimos que se apruebe.

Estamos hablando del punto 2.2, Instituto Nacional de Semillas. En este tema, la Argentina es uno de los principales exportadores globales de cereales, y esa producción comienza con una semilla. El Instituto Nacional es un organismo regulador de ese insumo. El INASE tiene como objetivo promover una eficiente actividad.

En este tema falta una ley de semillas, que debería haber dictado el Congreso Nacional; todavía no se ha concretado, pero no es materia de esta auditoría.

Consideramos que el informe realizado por los equipos técnicos es razonable. Tiene algunos hallazgos para mencionar: en el ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, las metas del 2020 no fueron alcanzadas; tampoco en el Registro Nacional de Cultivares, no está sistematizada la información, y en el



Auditoría General de la Nación

Programa de Producción Material Reproductivo de Especies Nativas están demorados los convenios.

Recomendaciones: implementar acciones para realizar el seguimiento del programa; se precisa una coordinación y comunicación fluida y el seguimiento de las metas. Y en lo personal, creo que hace falta, reitero, que el Congreso lleve adelante este debate de una ley que está demorada desde hace mucho tiempo.

Así que, con estos fundamentos, pido que se apruebe.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Gracias, doctor Pichetto.

Si no hay observaciones, se aprueba.

-Se aprueba por unanimidad.

2.3 Act. Nº 294/2020-AGN: Informe de Auditoría referido a “Deuda Pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad” - Período auditado: 01/01/2018-31/12/2019, en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA y del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, elaborado por la Gerencia de Control de la Deuda Pública (Proyecto SICA Nº 040801099).

Sr. Presidente (Rodríguez).- Pasamos al punto siguiente.

Tiene la palabra la Secretaria.

Sra. Secretaria de Actuaciones Colegiadas (Tirenti).- Punto 2.3, actuación Nº 294/2020-AGN: Informe de Auditoría referido a “Deuda Pública Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad” - Período auditado: 01/01/2018-31/12/2019, en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMÍA y del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, elaborado por la Gerencia de Control de la Deuda Pública (Proyecto SICA Nº 040801099) y presentado por la Comisión de Supervisión de Deuda Pública para consideración, habiéndose puesto en conocimiento de los organismos auditados.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Tiene la palabra el doctor Fernández.

Auditor General Fernández.- Muchísimas gracias, señor Presidente, auditores generales, auditora general y público presente.

Estamos en tratamiento de un proyecto de informe que a mi criterio va a marcar un antes y un después en nuestra institución en materia de control de la deuda pública argentina.

En primer lugar, como es habitual en mis exposiciones, voy a referirme al proyecto en su contenido técnico, al cabo de lo cual voy a solicitar se nos proyecte



Auditoría General de la Nación

un video que preparamos para que la ciudadanía acceda fácilmente al resultado de esta auditoría. Dicho esto, continúo con mi exposición.

Esta auditoría tuvo dos objetivos bien diferenciados. Por un lado, se evaluó si el proceso de endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional mediante la toma del crédito stand-by en el año 2018 cumplió las leyes nacionales y las sanas prácticas internacionales recomendadas por la INTOSAI.

El segundo objetivo de esta auditoría está orientado a evaluar el proceso de gestión de los fondos obtenidos y si fue administrado con eficiencia, efectividad y transparencia en el marco de las leyes nacionales y regulaciones específicas, así como conforme a las recomendaciones internacionales en la materia.

La importancia de este endeudamiento debe quedar bien claro para todos. La República Argentina solicitó un préstamo al Fondo Monetario Internacional por un equivalente a casi 56.000 millones de dólares, para ser cancelado en 36 meses, o sea, tres años. Este tipo de préstamos, que se conocen como créditos puente o stand-by, son solicitados, conforme el Estatuto del Fondo Monetario, para solucionar problemas transitorios de balanza de pagos; repito, transitorios. De allí, su cortísimo plazo de devolución y las circunstancias de excepción que habilitan su aprobación por parte del organismo.

Sin embargo, el gobierno de Argentina lo negoció, tramitó y firmó para apoyo y fines presupuestarios, es decir, para un destino absolutamente diferente a las propias regulaciones del Fondo Monetario Internacional. Una total excepción.

En ese proceso anormal y extraordinario, la deuda pública directa de la Argentina aumentó un 9 por ciento en el año 2018, con los primeros desembolsos, y tuvo un aumento del 14 por ciento en el año 2019.

En todo el trayecto del endeudamiento auditado, el nivel de deuda en relación al producto bruto interno de la Argentina pasó del 56,5 por ciento del año 2017 al 89,8 por ciento al finalizar el año 2019.

Como todos sabemos, este tipo de endeudamiento no es de libre disponibilidad, sino que el país acuerda implementar una determinada política económica que, según el Fondo Monetario Internacional, le permitirá cumplir con los objetivos del programa diseñado por el propio organismo. Esto que acabo de mencionar es de central importancia, especialmente por la ligereza con la cual se aumentó la deuda externa argentina en ese período y las consecuencias que al día de hoy se presentan para nuestro país y seguramente pesarán sobre generaciones futuras. Repito, sobre generaciones futuras; no de nosotros. De nuestros hijos, nietos y bisnietos. No los voy a ver a mis bisnietos, pero no quiero dejar esto.

Dicho esto, voy a mencionar los principales hallazgos que obran en el informe.



Auditoría General de la Nación

Primero, el préstamo con el Fondo Monetario Internacional no fue autorizado ni suscrito por ninguna autoridad competente. El acuerdo fue firmado por el entonces ministro de Hacienda, quien no poseía las funciones en materia de crédito público, así como no tenía a su cargo las que corresponden al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera, eje fundamental de gestión y administración de deuda y uso de los fondos obtenidos de ella.

Segundo, de manera previa a la firma del acuerdo, no se solicitó, como lo estipula el artículo 61 de la Ley de Administración Financiera, el dictamen del Banco Central de la República Argentina, en cuanto al impacto de la operación en la balanza de pagos del país. Tampoco se solicitó dicho dictamen de manera posterior, incumpliendo este mandato de la ley.

Tercero, el acuerdo de préstamo no fue aprobado por decreto, tal cual lo requiere el circuito regulatorio de endeudamiento con organismos internacionales de crédito. El dictamen del servicio jurídico correspondiente fue *ex post*, como la auditoría.

Cuarto, el equipo actuante constató que no se implementaron los procedimientos naturales en la forma de préstamos con este tipo de organismos. Esto es, no se realizaron los pagos previstos para la autorización, negociación, contratación, administración, control y supervisión del endeudamiento realizado.

¿Estamos de acuerdo en que hasta acá fue todo un desastre? Y sigo.

Quinto, no surge de la evidencia recolectada cuál es la versión definitiva del acuerdo. El equipo actuante recibió múltiples versiones del mismo sin poder determinar cuál es la real y definitiva, afectando la transparencia y la integridad de la información evaluada.

Sexto, este punto es importante, por cuanto no existen traducciones oficiales de la versión original y sus modificaciones conforme lo establece la ley 20.305, y de la misma manera que algunos auditores de esta Casa están solicitando en el caso de los contratos de las vacunas adquiridas por la República Argentina para afrontar la pandemia. Tampoco se encuentran publicadas en medios públicos, a excepción de una versión en castellano, las versiones del acuerdo correspondientes a las fechas de junio y octubre del año 2018 en la página web del Ministerio, sin dar certeza ni transparencia a la versión definitiva que debió renegociar el país.

Séptimo, al momento de tomar la decisión de concretar el acuerdo, el entonces ministro de Hacienda no efectuó el análisis técnico para evaluar las clásicas variables financieras que se aplican a la toma de la deuda pública. Esto es, evaluar la moneda, el plazo, los costos, el riesgo, especialmente de cancelación, repago y sostenibilidad del endeudamiento a concretar. Todo ello da cuenta de la informalidad y celeridad con la cual se actuó en este préstamo.



Auditoría General de la Nación

Octavo, en este punto quiero aclarar también, por cuanto se ha usado este argumento en la disidencia durante el tratamiento en la Comisión de Deuda, que el equipo auditor informa lo siguiente: el Ministerio actuante no dispuso de copia de los análisis realizados por el Fondo Monetario Internacional relativos al riesgo fiscal y el riesgo de largo plazo de sustentabilidad fiscal, que están referenciados en el memorándum de políticas económicas del acuerdo. En simples palabras, firmaron, suscribieron este acuerdo, a libro cerrado. De contar con esta información, los funcionarios de la llamada línea del Ministerio podrían haber evaluado las variables consideradas en las proyecciones del Fondo Monetario Internacional y alertar a las autoridades respecto de la poca solvencia del acuerdo y realizar las propias para que se tomen decisiones fundadas.

Noveno, en relación al uso de los fondos, la auditoría indica que: a) Dos de los desembolsos del año 2018, el equivalente a 13.221 millones de dólares, no fueron ingresados al presupuesto de ese ejercicio, quedando en un limbo la situación de esas divisas. Esta laguna financiera equivale al 30 por ciento de los fondos desembolsados en ese año, que no contaron con respaldo normativo del destino de los mismos.

b) De acuerdo con lo informado por el auditado, solamente el 71 por ciento de los fondos obtenidos se destinaron a la cancelación de servicios de la deuda correspondientes al período 2018-2019.

c) Sin embargo -y esto es de análisis propio-, en los años 2018 y 2019 el equivalente al 30 por ciento de las divisas ingresadas al país por el préstamo del Fondo Monetario Internacional fueron destinadas a la formación de activos financieros del sector privado. Esto es lo que comúnmente se llama fuga de capitales. Voy a dejar el link y copia de este informe del Banco Central de la República Argentina como referencia de este punto que expongo.

d) Esta situación que se observó en la Argentina debió ser advertida por las revisiones del Fondo Monetario Internacional, por cuanto el artículo 6 de su Convenio Constitutivo indica que debieron tomarse medidas formales y de política cambiaria para evitar este drenaje de divisas que se dio fuertemente hasta el mes de septiembre del año 2019, período en el cual se realizaron cinco desembolsos del préstamo.

e) En esa línea de auditoría, el equipo actuante verificó que no consta el envío al Fondo Monetario Internacional de las rendiciones de cuentas conforme lo establece el convenio entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina.

En conclusión, esta auditoría nos dice que: el monto de la deuda contraída con el Fondo Monetario Internacional, dado su plazo de tres años y la moneda, equivalente en dólares, dejó la situación fiscal de la República Argentina expuesta a un significativo riesgo de devaluación de la moneda. El tipo de acreedor dejó una



Auditoría General de la Nación

elevada exposición al riesgo de financiamiento externo y condicionalidades de política económica, tal cual lo dije, importantes para el país.

Y también quiero destacar que, según el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, los países miembros y sus operaciones derivadas con este organismo quedan sujetas en sus reclamos a las leyes internacionales y allí se dirimen las posibles controversias, tal cual nos pasó con el juicio de los fondos “buitre” contra nuestro país, que en el año 2016 la misma administración se encargó de cancelar, emitiendo más de 12.000 millones de dólares de deuda pública.

Ello se suma a la falta de solvencia para atender al resto de los vencimientos de la Argentina, que impactó en la necesidad de construir un importante superávit fiscal primario para afrontar los vencimientos en los años 2021, 2022 y 2023, que aumentaron significativamente respecto de los compromisos originales del país de la siguiente manera: primero, en el año 2022 vencían 27.171 millones de dólares sin el préstamo del Fondo Monetario Internacional. Con el préstamo, los vencimientos de la deuda pasaron a 46.142 millones de dólares, un 70 por ciento más.

Segundo, en el año 2023, los vencimientos de deuda ascendían a 22.706 millones de dólares. A partir del préstamo del Fondo Monetario Internacional, estos vencimientos aumentaron a 41.927 millones de dólares. Esto es un aumento de compromisos de corto plazo del 85 por ciento.

Tercero, y para el año 2024, la necesidad de fondos para cancelar vencimientos pasó de 22.117 millones de dólares a 26.961 millones de dólares, un 22 por ciento más.

En este sentido, quiero aclarar que, especialmente respecto de la disidencia que se planteó en la comisión, y referida a que la deuda contraída con el Fondo Monetario fue para cancelar endeudamiento anterior al año 2016, ¿en qué momento se puede afirmar que los plazos y la moneda de este préstamo no fueron significativamente insostenibles? Es obvio que este estrangulamiento financiero en el que se deja al Fisco al finalizar el año 2019 era insostenible, y no necesariamente por vencimientos de deuda tomada en los años 2016 para atrás, sino de la propia gestión de este período auditado.

Paso a detallar -no todo para no aburrirlos- la deuda generada desde el inicio del 2016 y hasta el 2019, a saber: primero, emisión de 12.500 millones de dólares en títulos de deuda en el mercado de Nueva York para cancelar la deuda con los llamados fondos “buitre”, deuda cancelada a valor de paridad.

Segundo, emisión del llamado “Bono del Siglo”, por 1.000 millones de dólares, como bien esta Casa lo auditó.

Tercero, emisión de 9.000 millones de dólares de megacolocación en Nueva York en enero del 2018, antes del Fondo Monetario Internacional, el cual informé cuando expuse en el marco de la Cuenta de Inversión 2018.



Auditoría General de la Nación

Cuarto, acuerdo con el Fondo Monetario de 56.000 millones de dólares del 2018-2019, que estamos tratando en este Colegio.

Quinto, emisión de deuda de corto plazo, las llamadas LETES, en diferentes modos de ajuste, por ejemplo, el dólar linked y CER, que llevó al llamado “reperfilamiento” de toda esa emisión en el año 2019.

Quiero recordar que estas letras del Tesoro o LETES se emitieron para sostener la falta de renovación de LEBAC, del Banco Central, y así facilitar la salida de capitales financieros desde ese año por más de 12.000 millones de dólares.

El gobierno emitía deuda en dólares para solventar las necesidades fiscales y externas, al mismo tiempo que el Banco Central emitía deuda para neutralizar los efectos monetarios de la deuda del Tesoro.

Esa dinámica fue la causa del proceso incremental en el proceso de la deuda pública, la que llegó al 92 por ciento del PBI en el año 2019.

En consecuencia, el argumento de la deuda heredada y del contexto mundial parecen una excusa meramente política ante la contundencia de la información auditada y expuesta en este momento.

Finalmente, como todos sabemos en este Colegio, y como todos los argentinos lo conocen, este crédito obligó a nuestro país a su refinanciamiento en el año 2022 debido justamente a las exigentes condicionalidades que se firmaron, además, obviamente, del escaso plazo para su devolución.

Y aquí llamo a una reflexión respecto del futuro. Cuando un país toma deuda pública, lo que hace es generar un peso a futuras generaciones: nuestros hijos, nietos y bisnietos. En este caso, este acuerdo original obligará a generaciones futuras de argentinos a afrontar una deuda totalmente innecesaria, que no tuvo impacto en las inversiones -vuelvo a repetir, no tuvo impacto en las inversiones- y tampoco hizo grandes diferencias a la vida natural de los argentinos. Nos puso en una encrucijada al inicio de la pandemia. Por lo que se ve de esta auditoría, fue la operación de endeudamiento más calamitosa de la historia de nuestro país.

Muchas gracias, señor Presidente, señores auditores generales, auditora general y público presente.

Ahora voy a solicitar que se nos proyecte un video, el cual quede incorporado a esta exposición, y después voy a volver a tomar la palabra. Con su permiso, señor Presidente.

-Se proyecta un video que dice:



Auditoría General de la Nación

Por primera vez en 30 años, y desde su creación, la Auditoría General de la Nación realizó un informe sobre un préstamo del Fondo Monetario Internacional. Este se originó en un acuerdo stand-by firmado en junio del 2018, por un monto de casi 57.000 millones de dólares. El mismo fue modificado en octubre de ese año, permitiendo aplicar los fondos del préstamo a gastos presupuestarios en general. El acuerdo fue firmado por el ministro de Hacienda y el presidente del Banco Central. Pero, ¿por qué es tan importante esta auditoría? Porque se trató de un préstamo extraordinario y excepcionalmente alto. De hecho, este fue el préstamo más grande de la historia de la Argentina y del FMI, representando 127 veces la capacidad de endeudamiento de Argentina con el Fondo. Pero no solo eso. La importancia relativa del monto del préstamo respecto de la emisión de deuda y de la deuda total acrecentó su vulnerabilidad y aumentó los riesgos derivados de la estructura de la cartera de deuda argentina. Por este préstamo, se pagaron comisiones y gastos al FMI por más de 13.000 millones de pesos, equivalentes, por ejemplo, al 52 por ciento del presupuesto del Conicet de 2018 y al 39 por ciento del mismo en 2019. ¿Qué se investigó en esta auditoría? Este informe tuvo como objetivo principal evaluar si el acuerdo stand-by se gestionó mediante procesos y procedimientos que aseguren una gestión eficiente y efectiva de la deuda. La AGN evaluó: cumplimiento de normas y sanas prácticas internacionales; eficiencia, transparencia y efectividad en la gestión; que exista endeudamiento responsable; impacto en la solvencia y sostenibilidad de la deuda pública. ¿Qué reveló esta auditoría? El acuerdo fue firmado por el ministro de Hacienda, quien no tenía facultades para gestionar ni autorizar la deuda pública. No se cumplió con el artículo 61 de la Ley de Administración Financiera, que exige al Banco Central que, en caso de endeudamiento externo, emita un dictamen sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos. No se cumplió con la norma que exige que los préstamos multilaterales se aprueben por decreto, ni tampoco pasó por el Congreso. No se implementó el procedimiento aplicable para la autorización, negociación, contratación, administración, control-supervisión de los préstamos. La Jefatura de Gabinete de Ministros no intervino en la etapa de negociación, autorización y suscripción del acuerdo con el FMI, a pesar de tener esa función específica. Tampoco intervinieron las áreas técnicas específicas, en especial el Ministerio de Finanzas, que debía gestionar la deuda. El acuerdo no tuvo intervención previa de la Unidad de Auditoría Interna, porque desde la división de los ministerios no existió esa área en relación con la deuda pública. No se pudo encontrar el documento definitivo del acuerdo, dado que existen múltiples versiones del texto del stand-by. El dictamen jurídico se emitió fuera de término y se basó en una norma que no estaba vigente al momento del acuerdo. Cuando se decidió solicitar el préstamo al FMI, el Ministerio de Hacienda no efectuó análisis sobre costos y riesgos financieros, ni de solvencia y sostenibilidad. El proceso de gestión no fue efectivo ni eficiente para rendir cuentas y asegurar la transparencia y el control en el uso de los fondos. Se observaron inconsistencias en los totales informados para 2018 y 2019 en relación con los montos de moneda extranjera subastados provenientes del préstamo del FMI. Casi el 30 por



Auditoría General de la Nación

ciento de los desembolsos del FMI se usaron para financiar la salida de capitales financieros, en tanto el auditado informó que el 71 por ciento se usó para cancelar la deuda. Durante el período del acuerdo se observó una salida de capitales considerable y continua. La implementación de las medidas para evitarla fue tardía. Las condiciones relacionadas a moneda, monto y plazo del acuerdo con el FMI aumentaron el riesgo de insostenibilidad de la deuda. En el año 2018, el indicador deuda/PBI se incrementó y llegó a representar el 84,8 por ciento del PBI, valor superado en 2019 cuando alcanzó el 89,4 por ciento. Pero, entonces, ¿la gestión del préstamo con el FMI fue eficiente y efectiva? La respuesta es no. Los procesos y procedimientos relacionados al préstamo no aseguraron la eficiencia y la efectividad en la gestión de la deuda, provocando incumplimientos legales, afectando la prudencia en la administración del endeudamiento y vulnerando la adecuada supervisión del financiamiento. El auditado tomó decisiones sin contar con la debida información en cuanto al costo y riesgo asumidos, impactando en la solvencia y sostenibilidad de la deuda pública.

Auditor General Fernández.- Presidente, permiso, auditores generales y auditora general: como bien hemos visto en este video, los hallazgos y conclusiones son contundentes. Y es por ello que quiero felicitar a todo el equipo auditor actuante por la solvencia del trabajo efectuado -de Deuda Pública-, la objetividad de sus conclusiones y el valor agregado de sus recomendaciones a los auditados y a todo el equipo que tengo en mi gabinete, que quiero felicitar.

Solicito que se difunda este video en todos los medios de difusión que posee la AGN para el conocimiento de la ciudadanía general, que tiene derecho a saber de esto.

Igualmente, Presidente, van a hablar otros auditores, tengo la contestación a los argumentos de las disidencias y, por último, el discurso de cierre. Ahora voy a dejar que otros auditores hablen, después voy a contestar y después voy a hacer el cierre final. Muchas gracias, Presidente.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Tiene la palabra la licenciada de la Rosa.

Auditora General de la Rosa.- Gracias, Presidente, colegas auditores, público presente: la verdad es que fue tan importante la presentación que hizo el auditor Fernández que voy a tratar de no repetir exactamente lo que dijo, pero voy a resaltar también algunas cuestiones que me parecen importantes. Una de ellas es el contexto donde estamos analizando este préstamo del Fondo Monetario Internacional. Y ese contexto tiene que ver con un período donde el crecimiento de la deuda externa argentina, el incremento de la deuda externa argentina, alcanzó los 100.000 millones de dólares. Entonces, no se trata solamente de estos 57.000 millones de dólares, que en realidad llegaron 45.000 millones de dólares, sino del contexto. Hubo otros créditos que sumaron esos 100.000 millones de dólares, obviamente el mayor incremento de la deuda externa argentina. Veo que está sonriendo ahí, pero bueno, es así y están los números.



Auditoría General de la Nación

Dicho esto, también es necesario decir la magnitud del crédito que se tomó con el Fondo Monetario Internacional, y los plazos exiguos de pago, porque como bien mostraba el auditor Fernández, se tenía prácticamente que repagar en dos años. Entonces, más allá de ese estudio excelente que hizo la Auditoría con respecto a la solvencia y sostenibilidad de la deuda en el marco del préstamo tomado con el Fondo Monetario Internacional, yo creo que la gente entiende, digamos, que era imposible pagar en dos años esta deuda externa.

Es una deuda externa, y como deuda externa tenía que cumplimentar los pasos normativos que exigen las normas argentinas. Y como vimos recién, obviamente que no pasó por el Congreso Nacional; es un préstamo que no estaba dentro de la ley de presupuesto del 2018; tampoco hubo una ley específica; tampoco hubo un DNU y tampoco hubo un decreto como lo exigía la resolución 108 del Ministerio de Economía de la Nación, tal como fue explicitado.

Pero muchos se preguntan: “Pero, bueno, ¿es que tres personas en la Argentina pueden tomarlo?” Estoy hablando del Presidente de la Nación, del Presidente del Banco Central y, en este caso, del Ministro de Hacienda, quien, como acá se refirió, no tenía facultad, además, por las normas argentinas, de firmar este préstamo. Tres personas que decidieron por millones de argentinos y argentinas, como decía, más allá de los montos, de los plazos y de la moneda dura que es el dólar. Porque no se puede comparar un préstamo tomado en el exterior, una deuda externa en dólares, que tenés que pagar en dólares, con un endeudamiento en pesos o endeudamiento interno o endeudamiento intrasector público. La verdad es que no es comparable, porque -todos lo sabemos- la Argentina no tiene dólares y la Argentina no puede emitir dólares, emite pesos.

Además, yo quiero referirme a una cuestión fundamental, que si bien no trata específicamente este informe excelente del equipo especializado de deuda externa y de Deuda Pública de la AGN, hay que hablar de las condicionalidades. Cuando decimos que se tomó sin las normas vigentes, se tomó por un plazo exiguo, el mayor monto dado por el Fondo Monetario Internacional a un país y el mayor monto del Fondo Monetario recibido por la Argentina, no pueden simplemente tres personas tomar estas decisiones, porque además están las condicionalidades. Es decir, dentro de las condicionalidades, el Fondo Monetario Internacional no es un prestamista cualquiera; es un prestamista que impone condicionalidades a la política económica y social de la Argentina. Y esas condicionalidades evidentemente tienen que ver, limitan y restringen la independencia económica y la soberanía política de la Argentina; eso es obvio.

Pero fíjese que este préstamo, en este marco, que muy bien explicó el auditor Fernández, tenía condicionalidades como, por ejemplo, la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central; condicionalidades respecto a leyes nacionales; por ejemplo, reforma de la ley que tenía que ver con los PPP, los proyectos público-privados; reformas que tenían que ver con el uso del Fondo de Garantía de Sustentabilidad para pagar obligaciones previsionales. Firmaron este acuerdo



Auditoría General de la Nación

diciendo que las provincias tenían que reducir su déficit y que se iba a reducir las llamadas transferencias discrecionales a las provincias.

Todo eso se firmó en este acuerdo. Todo eso, que si bien no lo analiza este informe, hay que decirlo. No pueden tres personas en la Argentina tomar este tipo de decisiones. Sin embargo, lo hicieron, fuera del marco jurídico, así como lo vimos.

A mí me impacta, por ejemplo, el hecho que la Jefatura de Gabinete de Ministros no intervino en esta etapa de negociación, autorización y suscripción del acuerdo, cuando bien lo dijo también el auditor Fernández, es quien debe hacerlo por la Constitución Nacional. Es decir, no solamente el Congreso no tuvo intervención en esta toma de préstamo, cuando es clarísima la Constitución Nacional, donde dice que es el Congreso Nacional quien interviene y decide en deuda externa e interna de la Argentina. Yo creo que es clarísima la Constitución Nacional. El Congreso no intervino, pero tampoco intervino la Jefatura de Gabinete de Ministros, que por la Constitución Nacional es prácticamente el jefe administrativo, por decir así, del Poder Ejecutivo Nacional.

Entonces, esta opacidad, digamos, y esta toma de decisiones de tres personas en la Argentina, como dijo el auditor, obviamente que van a impactar en varias generaciones de la Argentina, porque siempre sabemos que cuando entramos con un préstamo del Fondo Monetario Internacional, es muy difícil el pago. Lo hizo Néstor Kirchner pagando 10.000 millones de dólares, pero ahora es mucho más. Y la Argentina, evidentemente, no tiene los fondos necesarios para hacerlo.

¡Distintas versiones del acuerdo! Distintas versiones, no hay una versión oficial, no fue traducido, como dice la ley.

Y bueno, ¿para qué repetir todo lo que se hizo? En resumen, de los incumplimientos normativos yo puedo decir que por lo menos seis cuerpos normativos de la Argentina no fueron tenidos en cuenta en la toma de este préstamo. Pero no son, digamos, cuerpos normativos ajenos a esta decisión; son los cuerpos normativos que definen cómo se debe tomar un préstamo y todas las acciones administrativas que conllevan a eso. Así que, bueno, eso es clarito.

En resumen, se ha tomado este préstamo sin tener en cuenta la normativa vigente en la Argentina.

También es interesante la cuestión de la trazabilidad y la rendición de cuentas en el uso y la aplicación de los fondos. Porque, además, acá se habló de que el primer acuerdo, que fue en junio de 2018, duró poquito, duró cuatro meses, y en octubre del 2018 hubo una reforma, digamos, del primer acuerdo. Esa reforma tuvo dos puntos importantes. El primer punto es que todos los fondos tenían que tener un destino presupuestario, que no lo decía el primer acuerdo, que decía mitad presupuestario y mitad precautorio. Y el segundo punto, interesante, que vaya a saber qué pasó y por qué lo pusieron, es que, de la adenda de octubre de 2018 se eliminó el compromiso de la trazabilidad de los fondos de este acuerdo.



Auditoría General de la Nación

Y al eliminar, a sabiendas, acá tenemos un problema con la trazabilidad. Acá tenemos un problema porque, así como recién comentaba el auditor Fernández, por ejemplo, dos de los desembolsos realizados en el 2018 no fueron ingresados al presupuesto ni vía decreto ni decisión administrativa, por lo que, como decía, el 30 por ciento de los fondos del préstamo, equivalente a 13.000 millones de dólares, no contaron con respaldo normativo. ¿Pero por qué? ¿Cómo se les ocurrió ocultar 13.000 millones de dólares al Congreso Nacional? Porque bien podían hacer un decreto de necesidad y urgencia, y si era tan urgente que no lo podían hacer, podían tomar esa decisión y mandar a la comisión respectiva del Congreso Nacional, anunciando el dinero que había entrado. Pero estos 13.000 millones de dólares no ingresaron por ninguna norma y lo ingresó, seguramente, de facto la Tesorería General.

¿Pero por qué esto tiene importancia? O sea, no es un tema de buenas prácticas, entre comillas. Acá hay normativas que no se cumplieron. Yo creo que cuando uno no incorpora fuentes de financiamiento externo al presupuesto mediante una norma, se genera una diferencia no justificada entre el recurso percibido y el vigente. Y esto conlleva el riesgo de que la porción de una fuente de financiamiento no contemplada se aplique a gastos no previstos, a gastos discrecionales. Pero, además, esta situación de facto y discrecionalidad sustrae esos fondos al control del Congreso Nacional. Eso es algo que la verdad que no tiene sentido.

Y con relación justamente a la trazabilidad del uso de los fondos, se informó a través de planillas en formato Excel, donde se referencian los datos y los movimientos de cuentas contables. De acuerdo a esa información suministrada -es lo que recién también dijo el auditor Fernández-, se destinaron, según dice esa información, casi exclusivamente al pago de servicios de la deuda pública, y en particular, de emisiones de deuda realizadas en ese período, 2016-2019. Es decir que, entonces, supuestamente, ese repago que hubo de deuda y del servicio de la deuda, fue a deudas contraídas en el mismo ejercicio del gobierno del presidente Macri.

Pero nos quedan dudas, porque, además, en esa información que se ha suministrado, no hay coincidencias entre la información que suministran el Ministerio de Economía, el Tesoro y el Banco Central, con respecto a las subastas de dólares que se hicieron por cuenta y orden del Ministerio de Hacienda. Es decir que parte de esos dólares fueron vendidos, fueron subastados, aparentemente, porque el gobierno necesitaba pesos para, supuestamente, digo también, pagar deudas. Pero no hay coincidencia; es más, la no coincidencia es de 5.000 millones de dólares. Es decir, entre lo que dice el Ministerio que ordenó la subasta y lo que efectivamente se subastó, hay 5.000 millones de dólares. Nosotros no estamos hablando de 5 pesos, no estamos hablando de 5 dólares ni de 500 dólares; estamos hablando de una diferencia, en la trazabilidad de estos fondos, de 5.000 millones de dólares, que no sabemos si fue uno o el otro.



Auditoría General de la Nación

Y estas cuestiones son las que me hacen decir que, definitivamente, como no podemos decir efectivamente qué pasó con esos fondos y la trazabilidad, es que esta AGN debería hacer una auditoría específica de la trazabilidad y el destino de los fondos, y ahí sí también, con el Banco Central y el Ministerio de Economía, porque no puede ser que no haya acuerdo entre el Tesoro, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Estamos hablando de 5.000 millones de dólares. Imaginen que es lo que costó el segundo canal de Panamá.

Como decía recién el auditor Fernández, los fondos y los dólares que llegaron acá no fueron a obras de infraestructura, no fueron a hospitales, a escuelas, a rutas, a nada de eso. Y evidentemente, así como vinieron, se fueron, por lo que decíamos también, de lo que fue la fuga de capitales, importantísima en ese período en que se tomó la deuda.

Entonces, es también importante decir que, según el Banco Central de la República Argentina, evidentemente que los fondos desembolsados del préstamo del Fondo Monetario junto a las reservas internacionales abastecieron una fuga de capitales del sector privado que alcanzó los 45.000 millones de dólares, de los cuales 11,5 mil millones de dólares equivalen a salida de capitales especulativos y 36,9 mil millones de dólares a servicios de la deuda pública y privada. Porque cuando decimos que hubo un generalizado endeudamiento externo que sumó 100.000 millones de dólares al Tesoro como deuda externa, también hay que decir que se endeudaron varias provincias y que hubo un gran endeudamiento del sector privado en dólares.

Todo eso también repercute obviamente hoy en la política económica porque quieren pagar sus deudas y la escasez de dólares impacta también, por supuesto, en la política social, económica y hasta en los niveles de inflación.

Entonces, me parece importante remarcar estas cuestiones, y obviamente yo creo que estos incumplimientos normativos, la falta de intervención de las áreas críticas, la falta de evaluaciones técnicas, oportunas y efectivas, así como la calidad del asesoramiento -que también habló de este tema el auditor Fernández-, obviamente que afectaron la adecuada gestión.

Pero, bueno, yo creo que estas cuestiones, que tienen que ver con una toma de este crédito, con esta característica, incumplimiento de las normativas, y, además, la falta de trazabilidad, la idea de que nosotros tengamos grandes dudas de adónde fue el dinero, adónde fueron los dólares, hace que evidentemente esta auditoría tenga mucho que ver y yo creo que aporta mucha claridad a uno de los procesos de endeudamiento más críticos que tuvo la Argentina en cabeza del Fondo Monetario Internacional y tomado en soledad, sin consultar con el Congreso Nacional, por tres personas. Gracias.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Gracias, licenciada.

Tiene la palabra el doctor Nieva.



Auditoría General de la Nación

Auditor General Nieva.- Ha sido una interesante exposición del doctor Fernández y ampliada por la auditora de la Rosa. Nosotros tenemos una discrepancia de fondo sobre esta cuestión, la expresamos en el voto de disidencia que, en este caso, solicitamos que se agregue a los fundamentos de nuestro voto, que es un voto de disidencia total con este informe. Al ser disidencia total, debemos decir que, entonces, discrepamos absolutamente con las conclusiones del informe.

Respetamos, por supuesto; creo que la base de la discusión democrática es aceptar que el otro puede tener razón. Ese es un tema que me parece que es la base del funcionamiento del sistema democrático. Uno no puede discutir siempre, aun cuando se afirme en sus convicciones, descalificando totalmente al adversario. Entonces esta es una primera condición que marca el respeto que tengo por la visión y la explicación que aquí se ha dado, pero nosotros, en verdad, discrepamos.

Creo que el error básico, conceptual y de fondo de este informe es que está mirando una fotografía cuando en realidad acá hay que mirar una película. El problema de la deuda en cualquier país, y el problema de la deuda en este país, fundamentalmente, es una sucesión, es una película que se viene dando, que ha tenido altos y bajos.

Recordemos que, cuando se abre el proceso democrático, una de las principales discusiones que se da en el Congreso es sobre la legitimidad de la deuda. Veníamos de la dictadura, que había dejado una deuda externa de más de 40.000 millones de dólares. Se produce ahí un importante debate en el Congreso Nacional sobre la deuda externa.

Digo que este informe, los números que se han dado y las razones que se dan para tomar esa decisión de aprobar este informe, está basado -me parece- en una visión muy corta. Yo quiero dar números para que podamos entender que el problema de la deuda, así como lo acabo de decir, no nació en el gobierno de Cambiemos, sino que es un tema que ya estaba presente.

Voy a dar números. Son todos números oficiales. Del detalle que voy a dar se puede observar que durante los últimos tres mandatos presidenciales el stock de deuda agregado se incrementó a distintas velocidades. Por ejemplo, entre el año 2012 y 2015 la deuda de inicio del Banco Central era de 19.014 millones de dólares, y la final de 2015 terminó en 30.983 millones de dólares, es decir, un incremento de 11.970 millones de dólares.

La deuda del Tesoro Nacional de inicio era de 190.140 millones de dólares y la final quedó en 234.224 millones de dólares, es decir, un incremento de 44.084 millones de dólares.

Entonces, la variación total de la deuda del período 2012-2015 fue de 56.054 millones de dólares. Esto es un 26,9 por ciento fue el aumento de la deuda en dólares de aquel período.



Auditoría General de la Nación

En el período 2016-2019, la deuda de inicio del Banco Central era de 30.983 millones de dólares, y la deuda final en 2019, de 19.892 millones de dólares, con una reducción en dólares del Banco Central de 11.091 millones de dólares, aunque la deuda del Tesoro Nacional pasa de 234.224 millones de dólares a 323.065 millones de dólares, un incremento de 88.841 millones de dólares. Es decir, el incremento total de la deuda en la gestión 2015-2019 es de 77.749 millones, con un aumento del 29,3 por ciento.

En lo que va de este período presidencial, en donde faltan todavía algunos meses, la deuda de inicio del Banco Central estaba en 19.892 millones de dólares, pasó a 57.425 millones de dólares, es decir, un incremento de 37.533 millones de dólares; la deuda del Tesoro pasa de 323.065 millones de dólares a 396.000 millones de dólares, con un incremento de 73.474 millones de dólares. Es decir, la deuda total en el período de esta gestión actual, hasta este momento, es de 111.006 millones de dólares, es decir, un aumento del 32,4 por ciento.

Resumiendo, durante la gestión Cristina Fernández de Kirchner, la deuda se incrementó en 56.054 millones de dólares, expandiéndose un 26,8 por ciento respecto de 2011, explicando la deuda del Tesoro el 79 por ciento de ese incremento.

Durante la gestión Cambiemos, la variación porcentual fue similar para todo el período, un 29,3, aunque con la distinción de haber mejorado la hoja de balance del Banco Central al haber reducido los pasivos remunerados en 11.091 millones de dólares.

La actual gestión, pese a haber transcurrido solo tres años de mandato, ha expandido el 32,4 por ciento la deuda pública, por un total de 111.006 millones de dólares; en este caso, con un fuerte incremento de los pasivos del Banco Central, que pasaron de 20.000 millones a más de 57.000 millones de dólares.

Tomando el promedio anual de cada gestión, se pasa de 14.000 millones de dólares de la gestión 2012-2015 a 19.437 millones en la gestión Cambiemos, subiendo exponencialmente durante la presente gestión del Frente de Todos, donde la deuda ha crecido a una razón de 37.000 millones de dólares anuales, un 90 por ciento superior a la media del período 2016-2019.

Ahora bien, si se combinan las dos últimas gestiones de los gobiernos justicialistas –kirchneristas, podríamos decir-, se observa que el endeudamiento total fue de 167.060 millones, a razón de 23.866 millones anuales, un 22,7 por ciento superior al promedio de la gestión del gobierno pasado.

La deuda agregada ascendió al 95 por ciento del producto interno bruto, al cuarto trimestre de 2022, ubicándose en el mismo nivel que a fines de 2019, donde los pasivos del Tesoro ascienden al 83 por ciento del producto interno bruto y los pasivos remunerados del Banco Central a un 12 por ciento del producto, mientras



Auditoría General de la Nación

que en 2019 los valores eran de 90 por ciento y 5 por ciento, respectivamente. Respecto al máximo alcanzado durante el año de la pandemia, 114 por ciento, el ratio se recorta en casi 20 puntos porcentuales.

Entre 2020 y 2022, el déficit financiero registró un promedio del 5,3 por ciento del producto bruto, implicando fuertes necesidades de financiamiento. En este marco se ha recurrido al financiamiento monetario del Banco Central a través de dos canales: la remisión de utilidades contables y el uso de adelantos transitorios.

Dado que gran parte de dicho financiamiento tuvo que ser esterilizado a través de LELIQ y pasivos pasivos, se puede afirmar que la expansión de los pasivos de la autoridad monetaria tiene un origen principalmente fiscal. Para dar un orden de magnitud del volumen de dicho financiamiento, se prevé que durante 2023 los intereses que devengarán las LELIQ y pasivos pasivos se acerquen a los 12 billones, el 7 por ciento del producto interno bruto, cuadruplicando la meta de déficit fiscal avalada por el Fondo Monetario para el ejercicio, e igualando el gasto en jubilaciones y pensiones para todo el año.

Algunos números, ya que aquí se ha hablado de números, para reafirmar esta idea, este aserto de que la deuda, el problema de la deuda, no es un problema que podamos mirarlo de manera sesgada. Y esto es lo que nos lleva a volcar en la disidencia nuestras diferencias.

Técnicamente, nosotros consideramos que el informe adolece de errores; el primero, en cuanto al criterio auditor establecido, porque el criterio que se toma tiene variables de naturaleza relativa y no se hace un análisis de forma conjunta con distintos parámetros que podrían haber cambiado las conclusiones a las que se ha arribado. Por ejemplo, no puede considerarse que hay un impacto adverso en la estructura de la deuda por el solo hecho de que la tasa sea variable o por el corto plazo. Todos sabemos que esto depende de un montón de otras circunstancias.

No me voy a extender en esto porque está escrito, ya lo hemos asentado en el acta de la comisión y en el debate de la Comisión de Deuda, y son los fundamentos de nuestra disidencia.

Lo mismo, podemos hablar de otros temas que aquí se han señalado, sobre el supuesto incumplimiento en aspectos normativos o legales en la firma del acuerdo con el Fondo Monetario. De la resolución 108, ya lo discutimos, ya lo hablamos cuando tratamos la Cuenta de Inversión 2018 porque la base del rechazo de la cuenta por parte de los auditores que me precedieron en el uso de la palabra, fue precisamente por estos datos de deuda vinculados al acuerdo con el Fondo Monetario. Entonces, no es verdad o no es cierto que deba ser aplicable o que debía ser aplicable la resolución 108 al trámite de este acuerdo porque esta norma se refiere a proyectos de inversión y claramente este préstamo no estaba destinado a un préstamo de inversión.



Auditoría General de la Nación

En relación a la intervención del Banco Central, también ha señalado en aquella discusión, y seguramente lo podrá señalar nuevamente el auditor Pichetto, la interpretación de los artículos 60 y 61 de la Ley de Administración Financiera sobre la intervención en particular del Banco Central.

Sobre la aplicación de los fondos, efectivamente hay un criterio equivocado en el informe sobre cómo debía interpretarse y realizarse la aplicación de esos fondos.

Una de las críticas que he escuchado y que se señalan es la soledad o la falta de intervención, por ejemplo, del Congreso. Todos sabemos, además, que no era necesaria la participación del Congreso en aquel momento, que esto surge a posteriori, con una ley que se sanciona después. Debemos señalar que en el tratamiento en el Congreso del nuevo acuerdo con el Fondo Monetario fue muy importante la participación de la oposición. Recordemos que, dentro del propio bloque oficialista, había serias discrepancias con las negociaciones que llevaba adelante el entonces ministro Guzmán y sobre el acuerdo en sí, y que finalmente fue el acompañamiento de la oposición, la actitud responsable de la oposición, la que - inclusive en tratativas con el entonces presidente de la Cámara, Sergio Massa- logró que una importante mayoría en la Cámara de Diputados aprobara el acuerdo, aun cuando el presidente de bloque de entonces, Máximo Kirchner, renunciara a su cargo precisamente porque estaba en desacuerdo con la firma de ese acuerdo.

No nos podemos imaginar, creo, qué podría haber pasado si ese acuerdo no se aprobaba. A punto tal de que miremos qué es lo que está pasando hoy en la Argentina, cómo llegamos o cómo puede llegar este gobierno a completar su mandato si no es con una ayuda del Fondo Monetario Internacional, porque sabemos que no tenemos dólares y que la economía está parada, porque no hay dólares para proveer a las importaciones. Por todo lo que ha pasado, por la caída de las exportaciones, por la sequía, por lo que sea, sabemos que no tenemos dólares y necesitamos imperiosamente de la ayuda del Fondo Monetario Internacional.

Imaginemos qué hubiera pasado -yo ayer hacía este comentario con algunos amigos- si al gobierno anterior se le hubiera ocurrido mandar un acuerdo al Congreso; no creo que hubiera habido en ese momento una oposición responsable que hubiera podido acompañar un acuerdo.

El acuerdo con el Fondo Monetario en aquel momento fue absolutamente necesario e imprescindible; eso es lo que razonablemente uno puede entender de lo que pasaba en la Argentina en ese momento y de lo que podía o no podía hacerse. Sabemos que nadie nos quiere prestar, no hay banco que pueda aportarnos los recursos que necesitamos y que el organismo financiero internacional, más allá de que efectivamente tenga reglas como órgano acreedor, de cumplimiento para que pueda luego honrarse los compromisos que se le hacen al Fondo Monetario, esto es lo que se pudo hacer, es lo que podía hacerse y esto es lo que lamentablemente debe hacerse hoy.



Auditoría General de la Nación

Por estas razones -ya el auditor Pichetto seguramente va a ampliar los motivos-, nosotros rechazamos este informe. Creemos que está sesgado, que no explica adecuadamente, que su lectura va a llevar a equivocaciones, y por eso precisamente lo rechazamos. Y porque además creemos que debe entenderse esta problemática con una visión mucho más amplia que la que se ha explicado aquí. Muchas gracias, Presidente.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Gracias, doctor Nieva.

Tiene la palabra el doctor Pichetto.

Auditor General Pichetto.- Muchas gracias, Presidente.

En primer lugar, un reconocimiento al auditor Fernández en orden a que viene siendo reconocido en el ámbito internacional, y vamos a entrar en un debate sobre un tema donde indudablemente él tiene una trayectoria, que es el tema deuda pública. Ha sido designado vicepresidente del INTOSAI. Así que estoy en inferioridad de condiciones, pero creo que puedo aportarle a este debate alguna visión de naturaleza político institucional.

Realmente, cuando las cosas no tienen un contenido de racionalidad... No lo digo por el dictamen ni por su opinión, lo digo por la marcha errática del gobierno. El gobierno es un barco en una tormenta que no sabe a dónde va; ni siquiera aun teniendo vientos favorables va a llegar a puerto, porque todos sabemos que hay una acción desesperada, diría, una acción dirigida a encontrar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para que el Fondo pueda proveernos, en un *waiver*, en una ayuda adicional, complementaria, al ministro de Economía, Sergio Massa, 10.000 millones de dólares -esta es la suma estimativa, esto es lo que hablan los principales hombres del gobierno, los economistas-, para tratar de ordenar las reservas del Banco Central.

Y la verdad es que este análisis, este informe, creo que no ayuda para nada a la gestión del ministro Massa. Parecería que esto responde a los vientos cruzados de esta gestión de gobierno, donde hay algunos que tienen una agenda determinada y otros tienen otra. De lo contrario no es explicable; de lo contrario, en este momento donde habría que hacer pocas olas, se hacen olas. Esto indudablemente mañana tiene una repercusión, lo que esta institución -que es seria, que tiene calificación profesional, capacitación- diga sobre esta materia, tiene una valoración y una opinión en la sociedad, que no va a ser ajena a la mirada de los responsables del Fondo Monetario, que tienen un interés de tratar de ver cómo ayudan a la Argentina para que la Argentina pueda resolver la situación fiscal en la que se encuentra, que en realidad es mucho más grave que la que dejó Mauricio Macri.

Pero como no quiero hablar de coyuntura, en el sentido de entrar a hacer comparaciones con un gobierno y con el otro, lo que sí quiero remarcar acá son las continuidades del Estado, de los gobiernos. Los gobiernos tienen que hacerse cargo de las gestiones de otros gobiernos porque existe una continuidad histórica del



Auditoría General de la Nación

Estado argentino, en donde nadie puede desprenderse de lo que hizo. Así como la democracia argentina -mencionó recién el auditor doctor Nieva- convalidó la deuda externa de la dictadura, yo quiero recordar que, cuando fue derrocada María Estela Martínez de Perón -y no hago una defensa de ese gobierno, que fue bastante malo-, las condiciones económicas de la Argentina eran notablemente mejores. Había un endeudamiento de 6.000 millones de dólares, que se pagaban con una cosecha de trigo anual, y desocupación del 3 por ciento, los obreros desfilaban con overol blanco para pedir participación en las ganancias, y después había montoneros y erpianos queriendo hacer la revolución castrochavista en la Argentina, y la violencia desarrollada en la Argentina, que luego tuvo la réplica de la violencia más feroz de la dictadura militar.

¿Qué quiero decir con esto? Que el pasado siempre fue mejor, el presente es malo y el futuro, si no lo ayudamos entre todos, puede ser mucho peor. No creo que sea oportuno. Concepto de "oportunidad". Desde el punto de vista de las instituciones, de la institucionalidad, es un dato relevante: los gobernantes tienen que analizar los temas e indudablemente, si bien esta Auditoría hace control post -y yo acá no estoy haciendo ninguna imputación de mala fe y este tema llega como llega, llega ahora-, tal vez ahora no era el momento de este debate y de esta presentación.

Después, hay un montón de fundamentos que nosotros hemos contestado claramente cuando se trató la Cuenta de Inversión. Nosotros consideramos que el ministro de Hacienda tenía facultades plenas para firmar el convenio. Lo establece claramente la propia legislación. También decimos que había una ley que eximía al Congreso de evaluar las cuestiones de endeudamiento y que desde 1983 en adelante, hasta la última acción del Parlamento que trató la renegociación de la deuda con el Fondo Monetario, nunca -y tengo 26 años en el Congreso Nacional, pasé parte de mi vida ahí; como ustedes a lo mejor han estado aquí durante largo tiempo: 26 años como diputado nacional y como senador nacional-, nunca hubo una remisión al Congreso argentino para evaluar un endeudamiento con el Fondo o con algún organismo internacional.

Si nos ponemos a analizar los endeudamientos con el Banco Mundial, con el Banco de Reconstrucción y Fomento, la CAF y con el BID, yo les digo la verdad, si a mí me tocara alguna vez tener la responsabilidad de gobernar la Argentina, yo clausuro todos los créditos con estos organismos internacionales, la mayoría de ellos truchos, la mayoría de ellos, como usted señala, doctor Fernández, llenos de consultorías de personas físicas, jurídicas y de toda laya. Las obras no se hacen y en los créditos tenemos que pagar un plus adicional porque los créditos no se desarrollan ni se integran en su totalidad, y en muchos casos no llega ni al 10 por ciento la aplicación de los recursos.

Hay gente acá, en la Argentina, que no es como usted o como yo o como los que estamos acá, que tenemos que dar explicaciones permanentes en los medios, en la comunicación, o que nos miran las declaraciones juradas y nos controla la AFIP, la UIF y todo lo que se les ocurra, nunca dan ninguna explicación y son gente



Auditoría General de la Nación

que ha vivido a expensas del Estado, alegremente, con el endeudamiento del Estado en estos organismos. El último señor, que siempre estaba escondido detrás de las cortinas, el señor Beliz, era el que estaba a cargo de todos estos créditos del BID, y que también fue funcionario del BID. No estoy imputándole acciones delictivas. Lo que digo es que siempre hay un interés muy importante detrás de este tipo de endeudamiento.

Nunca el Congreso, en todo el tiempo que yo estuve, desde el año 93 -y acá el señor ingresó con la democracia-, trató el tema del endeudamiento con el Fondo o la deuda pública externa argentina. Lo que ha hecho es la convalidación, porque tal vez el momento culminante del análisis de la deuda era el momento en que la democracia reaparecía en la Argentina y podría haber planteado allí la nulidad de algunos actos administrativos, pero, bueno, como todos los actos del Estado se presumen válidos, el Congreso, con buen criterio, para no quedar afuera del mundo... Porque acá también el mundo mira. Si nosotros no hubiéramos reconocido la deuda de la dictadura, que se engrosó con el Mundial de Fútbol 78, con el EAM 78, con todo lo que hicieron los militares, que llevaron la deuda externa a casi más de 60.000 millones, cuando recibió el gobierno el doctor Alfonsín... ¿66? ¿60? ¿cuánto fue? ¿50?

Sr. Presidente (Rodríguez).- Cuarenta y pico.

Auditor General Pichetto.- Bueno. Eran 6.000 millones de dólares y pasó a más de 40.000 millones de dólares.

Lo que quiero decirles es que, respecto a las objeciones formales, las hemos contestado. El Banco Central ha participado junto con el ministro de Hacienda, ambos han sido parte de la decisión, el ministro ha firmado porque es el gobernador frente al Fondo y es el que ha firmado; no pasó por el Congreso porque precisamente creo que es la ley 24.156 establece claramente que no hacía falta que pasara por el Congreso.

Comparto con el auditor Nieva que seguramente no hubiera habido un ambiente favorable. Veníamos de un escenario... Y yo estaba del otro lado, estaba de presidente del bloque, con los gobernadores. Estaba trabajando para los gobernadores, para que los gobernadores tuvieran recursos fiscales para las provincias y para que hubiera gobernabilidad en la Argentina. Una ingrata tarea, nunca reconocida por el kirchnerismo duro, por La Cámpora, que tienen estos conceptos estúpidos de la traición, toda esta pavada que yo nunca compré. Nunca he traicionado a nadie que no se haya traicionado con anterioridad a sí mismo. Y yo creo que algunas ideas, que todavía sostienen, son totalmente viejas.

Dicen que no hubo intervención del Congreso. Bueno, el artículo 60 de la ley 24.156 autorizaba al Poder Ejecutivo a formalizar acuerdos con organismos internacionales de los que la Nación forme parte, sin autorización parlamentaria. Esa ley no solamente fue prorrogada varias veces, sino que tuvo vigencia definitiva mediante la sanción del Digesto Jurídico. No solamente era válida, sino que también,



Auditoría General de la Nación

cuando tratamos la ley del Digesto, la metimos en el Digesto para darle casi carácter de perpetuidad a la ley.

Luego el doctor Fernández, cuando renegoció el acuerdo con el Fondo Monetario, lo envió al Congreso. Y aquí quiero hacer mención de algo muy importante. Si el Congreso hubiera verificado un conjunto de irregularidades o acciones, que también se imputan de manera genérica, donde “bueno, acá vinieron los amigos del gobierno, la lista de empresarios que se la llevaron”, yo les digo la verdad: creo que, en un momento determinado, en una página que tiene, el señor Verbitsky hizo el listado. La verdad es que no había ningún amigo del gobierno, pero no voy a entrar tampoco en ese detalle. Lo que sí había era una situación de déficit fiscal estructural y permanente que hacía imposible que el gobierno siguiera funcionando sin el apoyo del crédito privado.

¿Qué pasó con el crédito privado? Supuestamente estaba agotado. Las provincias venían tomando crédito privado a la tasa de interés del 9 por ciento. Estimativamente, mi provincia de Río Negro tomó al 9; Entre Ríos tomó al 8; otros tomaron al 10; Salta tomó al 11, al 10. El mercado financiero privado respecto a las provincias argentinas, avaladas por el Estado Nacional para tomar crédito para obra pública, estaba agotándose, y el Estado Nacional, a los fines de cubrir el déficit fiscal, fundamentalmente el previsional y todo lo que significa gobernar por encima de las posibilidades. Gobernar por encima de las posibilidades significa gastar más de lo que se recauda; seguir emitiendo bonos y LELIQ, que en realidad es cierto que empezaron con el gobierno de Macri, con Sturzenegger, toda esa operatoria nefasta, pero en este momento hay una fiesta de tipo de bonos que eleva la deuda de la Argentina al borde de los 80.000 millones. El doctor Fernández no se puede hacer el distraído. Hay un endeudamiento, en este proceso que va de 2020 a la fecha, de aproximadamente 80.000 millones de dólares.

¿Y qué hizo el Congreso? El Congreso tomó el tema, lo estudió, lo analizó, debatió y lo validó. ¿Qué significa validar? Si hubiera habido irregularidades gravísimas o actos ilícitos, indudablemente que el Congreso argentino nunca podría haber renegociado la deuda, ni validado el acuerdo con el Fondo Monetario, ni ampliado la deuda con el Fondo Monetario, porque se amplió en 4.400 millones de dólares más. Y la verdad, tengo que decir que los adicionales que el doctor Fernández, cuando asumió el gobierno, tenía 10.000 millones de dólares para cobrar, que no los quiso cobrar en un acto de desprecio al Fondo, fue un grave error. ¡Grave error! Y, por supuesto, el proceso de cuarentena, IFE, toda la parafernalia de gasto público insoportable de la Argentina, emisión monetaria desbordante, la inflación que hoy tenemos. La inflación de hoy es por los vientos y las tempestades que generaste en 2020-2021, donde todo se solucionaba con un plan, con un IFE, con los planeros. Un billón le entregaron al Movimiento Evita para que haga campaña política.

En fin, lo que quiero decir es que, si el Congreso hubiera encontrado alguna irregularidad grave, nunca debería haber votado la renegociación. Si lo ha hecho es porque ha validado, y si lo ha validado es porque el Estado tiene continuidades, no



Auditoría General de la Nación

tiene fracturas. Y si hubiera habido delitos, irregularidades, cuestiones graves en el plano formal, lo que no podría haber hecho es haber votado la renegociación.

Quiero decir también que hubo un sector que no votó, que no lo quiso votar, que pertenecía al gobierno. Bueno, estas son las cosas que se verifican permanentemente. Hoy el Ministro de Economía está trabajando arduamente para conseguir un apoyo y, bueno, en la Argentina hasta hubo denuncias contra funcionarios del Fondo Monetario, que implican una gran... Miren, uno puede perdonar la imprudencia, a veces la falta de equilibrio, lo que no se puede perdonar es la ignorancia. Los funcionarios del Fondo Monetario tienen inmunidad plena por cualquier acto que realicen con cualquier país, con cualquiera. Así que, que los vengan a correr acá con una denuncia penal, no hace más que lesionar la credibilidad argentina respecto a cómo estamos parados hoy, cuando necesitamos imperiosamente, fuertemente, el apoyo del Fondo para poder estabilizar la economía del gobierno y para que incluso el gobierno todavía tenga posibilidades electorales. A ver, la elección acá está abierta todavía. Yo no soy de los que piensan que la oposición ya ganó la elección, ni tampoco que las decisiones sean dolarización alegre, todos más pobres, con 20 dólares en el bolsillo, todas pavadas, toda esta estupidez también de la estructuración de los medios de comunicación en la Argentina, que trabajan a veces con cierta irresponsabilidad en términos de la construcción de la opinión pública.

En lugar de aportar y apostar a la racionalidad, siempre hay en la Argentina un componente ciertamente mesiánico; les gusta lo mágico; les gusta que venga alguien y les diga "Vamos a dolarizar, vamos a liberar el uso de armas, venta de órganos, venta de churros en la esquina". ¿Qué sé yo? Esto es lo que les encanta, y hay gente que compra esto, y hay periodistas que repiten esto. Con todo el respeto que tengo por el periodismo argentino, que tiene que ser un factor de equilibrio, como lo ha sido hasta ahora.

Lo que digo es que nosotros vamos a rechazar esto. Entendemos que hay un trabajo técnico que está hecho con enjundia, pero no hay fundamento. Porque esta Casa es técnica pero también tiene una mirada referida a la política institucional. La pregunta del millón es qué hubiera pasado en la Argentina si el gobierno no hubiera accedido a un acuerdo con el Fondo; qué hubiera pasado si no les hubiéramos pagado a los *holdouts*, que teníamos sentencia firme y que entrábamos en un proceso de default; sentencia firme del juez Griesa, a pesar de todos los esfuerzos que se hicieron. Incluso hubo un intento de acuerdo, que se perdió, lamentablemente. Lamentablemente se perdió por una decisión... Había un apoyo de todos los bancos argentinos para arreglar con los *holdouts* y, bueno, no se concretó. Después vino la sentencia, perdimos el juicio y estaba para la ejecución. Estaba para que nos declararan en default. ¿Qué hubiera pasado si no hubiéramos tenido el apoyo del Fondo?

Es cierto que fue un crédito importante, es cierto que no tenía muchos precedentes, pero la Argentina iba al default. ¿Cuáles eran los perjuicios del default? ¿Qué pasaba si el Congreso no avalaba la renegociación del nuevo acuerdo con el



Auditoría General de la Nación

Fondo, el nuevo endeudamiento y el nuevo *waiver* que el ministro Massa está pidiéndole, con 10.000 millones de dólares más, por lo menos, para tratar de ver cómo insufla reservas y estabiliza la economía y le da alguna posibilidad al gobierno de ser competitivo en el proceso electoral? ¿Qué hubiera pasado con todo esto? Default. ¿Y el default cuál es? El peor escenario: todo vuela por el aire, la inflación vuela por el aire, no hay ningún tipo de crédito, la Argentina sale del mundo. La verdad, a veces los caminos son muy angostos.

Podría haber una pregunta; podría haber habido un análisis: ¿había crédito privado para ir a buscar? Capaz que sí, capaz que lo podrían haber intentado. Ahora, el Estado no estaba en condiciones de responder a los requerimientos de los compromisos de deuda ni a los compromisos del funcionamiento del propio gobierno, con un sistema previsional totalmente deficitario, con un sistema de demanda de los gastos públicos que crecieron hasta el infinito y que también crecieron planes y plancitos en la gestión anterior de Mauricio Macri, donde la ministra era buena, buenísima; la ministra que trataba con los movimientos sociales era humana, pero el gasto era inconmensurable también.

Con estos fundamentos, yo voy a rechazar, con todo respeto; creo que no es conveniente ni es oportuno, y creo que hay que dejarlo actuar al ministro de Economía para que trate de conseguir la plata para evitar males mayores para la Argentina.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Gracias, doctor Pichetto.

Tiene la palabra el doctor Mihura.

Auditor General Mihura Estrada.- Gracias, Presidente.

Bueno, me toca a mí la aburrida tarea de tratar de volver a la discusión del informe que tenemos en tratamiento.

Auditor General Pichetto.- Si me permite una interrupción, yo creo haberme remitido al informe que tenemos en tratamiento. No hablé de los pajaritos de colores; hablé del informe que tenemos en tratamiento.

Auditor General Mihura Estrada.- Bueno, déjenme terminar...

Sr. Presidente (Rodríguez).- Voy a pedir que no se interrumpan.

Auditor General Pichetto.- No lo quiero interrumpir; nunca interrumpo.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Tiene la palabra el doctor Mihura, pero le pide la interrupción al doctor Fernández.

Auditor General Mihura Estrada.- Se la concedo.



Auditoría General de la Nación

Auditor General Fernández.- Gracias, doctor Mihura.

Yo dije, Presidente, que iba a contestar –después de que los colegas hablen, el doctor Forlón y el doctor Mihura- al doctor Nieva, porque vi su disidencia; como estoy en la comisión, voy a contestar la hipocresía del doctor Nieva. Y con mucho respeto voy a contestarle a mi amigo, el doctor y auditor general Miguel Pichetto, a quien además lo tengo como un padre académico. Si soy lo que soy es porque se lo debo al doctor Pichetto. Nada más, esa chanza, si quiso, se la devuelvo, pero con todo el respeto que le tengo a usted. Gracias. Después, el cierre y después tengo otro video. Acuérdense de lo que le dije. Gracias. Discúlpeme, doctor Mihura.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Entonces, en la lista de oradores están el doctor Mihura, luego el doctor Forlón y luego el doctor Fernández.

Auditor General Mihura Estrada.- Continúo, Presidente. No fue mi intención agraviarlo, sino simplemente quería subrayar que este informe ni siquiera está discutiendo en realidad la decisión política de ir y de tomar la deuda con el Fondo. Ese es un juicio que no nos cabe a nosotros, sino que se está analizando el procedimiento, tal como se lee en el informe. No se me escapa que todos tenemos opinión al respecto y que la podemos dar, y por eso decía de volver al tratamiento del informe.

Yo diría que, de modo general, me parece claro que la situación que tenía la Argentina en el año 2018 no era la que se podía resolver con un préstamo stand-by. Creo que el auditor Fernández describió muy bien cuál es el objeto de un préstamo stand-by, de corto plazo, y esa situación no es la que tenía la Argentina y, de hecho, terminó mal porque no podía terminar de otra manera, porque en los plazos que se previó para ese préstamo, Argentina no podía devolver esos fondos. Más allá de la situación de necesidad, que sin duda existió, que tenía la Argentina en ese momento.

Decía que vuelvo también al informe, pero no me voy a detener a describirlo porque lo hicieron con mucha solvencia el auditor Fernández, presidente de la comisión, y la auditora de la Rosa, pero sí quería hacer algunas referencias respecto a los fundamentos de la disidencia y a algunas de las cosas que se dijeron.

La disidencia -por lo menos la que yo leí, que es la que funda el voto en minoría en la comisión- señala que no se aplicaría a este préstamo la resolución 108/2009 y en base a ello, entonces, descarta la mayoría de los hallazgos, que se refieren a que no intervinieron los organismos específicos con idoneidad y que intervienen en cada uno de los préstamos con organismos multilaterales, emitiendo opinión fundada.

El argumento de la oposición es que no se aplicaría porque propone una lectura que mediante inferencias llega a la conclusión de que este procedimiento no era el adecuado o el normado para un préstamo con el Fondo. El criterio hermenéutico que aplica me parece altamente desaconsejable; concluye, en



Auditoría General de la Nación

definitiva, que no se aplica esta resolución y no se aplica ninguna, y dice expresamente que existía entonces un relativo margen de discrecionalidad para la administración a la hora de tomar este crédito.

La doctrina administrativista dice que la discrecionalidad del Estado es siempre relativa, nunca podría ser absoluta, pero si no había ninguna norma de aplicar, era relativamente alta, entonces, la discrecionalidad que pudo haber tenido la administración si no se aplicaba ese procedimiento. Yo creo que, en esa interpretación, es peligroso forzar una hermenéutica para sostener que la conclusión es que la administración tiene discrecionalidad tan grande en una decisión de esa envergadura; es un criterio hermenéutico que no debería avalar esta Auditoría. Me parece por eso claramente inconveniente y lo quería destacar.

Además, no atiende las consecuencias porque, como decía, si no se aplicó ese procedimiento, entonces, como ocurrió, no intervino ninguno de los organismos específicos que tiene el Estado para emitir opinión. Eso le hubiera permitido al Poder Ejecutivo adoptar una decisión más razonada. Quizá la misma, pero con fundamentos técnicos. Nos hubiera permitido a nosotros también auditar esos dictámenes. Así como lo hicimos con el dictamen jurídico y encontramos observaciones que se hicieron, podríamos también haber auditado los informes técnicos que tendrían que haber realizado los distintos organismos de la administración pública.

También no aplicar el procedimiento de la resolución 108 produjo, como dijo la auditora, que el jefe de Gabinete no tomara intervención. Una corrección nomás: sí intervino el jefe de Gabinete, para aprobar los pasajes y los viáticos del ministro. Esa es la única intervención que tuvo el jefe de Gabinete de Ministros, el responsable de la administración general del país, tal como dice el artículo 100 de la Constitución Nacional.

Y tampoco intervino al Poder Ejecutivo: no se dictó un decreto, y este no es un tema menor. Porque el informe no señala como una objeción que no haya intervenido el Congreso; lo que sí señala es que, en verdad, el artículo 60 de la Ley de Administración Financiera delegó en el Poder Ejecutivo la aprobación de préstamos con organismos multilaterales de crédito. Lo delegó en el Poder Ejecutivo y el Poder Ejecutivo no intervino acá. Entonces, ahí la observación se hace especialmente importante, y eso lo quería destacar.

En conclusión, entonces, Presidente, para no alargarme más, yo creo que es un informe muy sólido, un informe para nada parcial como se dice en la disidencia, es un informe muy fundado. Quiero felicitar al Presidente de la Comisión, doctor Fernández, por este informe; al gerente de Deuda, doctor Cámpora, y a todo el equipo. Como dijo el auditor Pichetto, en este momento esta Auditoría asumió la Vicepresidencia del Grupo de Deuda de INTOSAI en la persona del doctor Fernández; me parece una coincidencia temporaria a resaltar, que en el mismo momento en que asumimos esa responsabilidad, esta Casa estuvo en condiciones de emitir este dictamen tan fundado.



Auditoría General de la Nación

Así que dejo entonces expresado mi apoyo a este informe, y lamento de verdad que los auditores que han votado en disidencia no hayan encontrado la forma de acompañar por lo menos en parte este informe. Creo que va a ser un insumo muy importante, no solo para los ciudadanos, sino para todos quienes en algún momento estudien estos procelosos años que nos ha tocado vivir. Creo que este informe va a ser un insumo importante, y no solamente dentro del país, porque - como se dijo- este fue un préstamo inusual y el más grande que dio el Fondo Monetario. Y parte de las conclusiones a las que nosotros arribamos también las destacó el propio Fondo. Como ustedes saben, el Fondo, en préstamos de esta envergadura, tiene que hacer una evaluación ex post, y la hizo en el año 2021.

Yo quería extractar algunas de las cosas que dijo el Fondo; es un informe bastante condescendiente con el propio Fondo. Sin embargo, dice, por ejemplo, que “los directores lamentaron que el programa de 2018 no alcanzara los objetivos de restablecer la confianza del mercado, aminorar los desequilibrios externo y fiscal, reducir la inflación y proteger a los segmentos más vulnerables de la población”. Y sigue más abajo: “Los directores observaron que las líneas rojas trazadas por el entonces gobierno con respecto a ciertas políticas pueden haber descartado medidas que podrían haber sido críticas para el programa, tales como una operación de deuda y el uso de medidas de gestión de flujo de capital”. El propio Fondo está destacando que pudo haber medidas que se debieron haber adoptado y no se adoptaron.

La violación del procedimiento, entonces, que se señala en el informe tuvo consecuencias graves y eso es lo que se señala. Nada más, Presidente.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Gracias, doctor Mihura.

Tiene la palabra el doctor Forlón.

Auditor General Forlón.- Gracias, Presidente.

Primero quiero sumarme a las felicitaciones tanto al departamento, al equipo, a la gerencia y al doctor Fernández, que ha llevado a cabo este importante insumo de auditoría que es este informe, al cual desde ya adelanto mi acompañamiento.

No voy a responder los comentarios del auditor Pichetto respecto del kirchnerismo duro, camporismo, sumado a algo de posiciones estúpidas o algo por el estilo, del cual me siento orgullosamente parte -del camporismo-, pero responder sería sumarme o convalidar esto, o a mi entender, patear la pelota a la tribuna y prefiero tomar la posición de volver al tema en discusión, porque como arrancó diciendo el auditor Nieva, y también se sumó el doctor Pichetto, se pretende por un lado hablar acá de la deuda y el origen de la deuda, la dictadura y que es un país que tiene un problema de deuda enquistado, que no es objeto de esta auditoría. Y como se ha dicho en su momento, con el tema de vacunas, la necesidad -la cual



Auditoría General de la Nación

alegan y por la que se saca este crédito- la necesidad no habilita a incumplir la normativa.

Hubo comentarios muy duros cuando se analizaron los informes sobre vacunas, porque faltaba un dictamen; un dictamen faltaba y salieron a los medios diciendo la barbaridad que se había cometido, la falta de transparencia, porque faltaban los dictámenes jurídicos, en una pandemia mundial, que no hace falta que volvámos a recordar acá.

Como bien se dijo -y no voy a hablar sobre los detalles, porque muy claro fue el auditor Fernández al exponer y la auditora de la Rosa-, este es el crédito más grande en la historia de la Argentina con el Fondo Monetario Internacional también; de los dos. Y acá, la violación de la normativa, no solo el dictamen sino cualquier tipo de evaluación, se ha habilitado todo, y lamento también que del lado de la disidencia no vean algo de esta importancia.

El Presidente dijo en su momento, cuando auditamos vacunas, y quiero ser textual, que es “difícil encontrar esta magnitud en un tema de análisis en estos 30 años de Auditoría”. Estábamos hablando de los contratos de vacunas, por 1.700 millones de dólares. “Difícil encontrar”. Presidente, acá tiene uno, y uno mucho más grande, de 57.000 millones de dólares, no de 1.700 millones, en medio de una pandemia, sino 57.000 millones de dólares, donde incumplieron todo tipo de procedimiento y toda normativa, con lo cual solamente pediría que tengamos algún criterio. Si somos duros y entendemos que la necesidad no habilita el incumplimiento de normas, que nosotros somos una Auditoría, somos un cuerpo técnico que asistimos al Congreso y estamos para que la población confíe en que estamos mirando, no es una cuestión de oportunidad, no son cuestiones políticas; es normativa, cumplimiento, y acá fue muy fácil: el auditor Mihura también ya ha contestado, y seguramente acá contestará el auditor Fernández, la disidencia hecha en cuanto a la interpretación de la normativa, si se aplica la 108 o no, que creo que ya ha quedado también zanjada esa discusión y respondida cuando vimos la Cuenta de Inversión.

Pero más allá de comentar esto y recordar la importancia de señalarle al señor Presidente que acá tenemos un informe mucho más importante en términos económicos y de impacto que el tema de las vacunas, que está auditando esta auditoría, sería muy bueno que salga con el voto de todos. Pero, bueno...

Después otro comentario que quería hacer era resaltar que el 71 por ciento - dice el informe- de este monto fue para pagar deuda emitida y tomada en 2016-2019. Las reservas, al período en que se tomaba este crédito, a mayo el promedio era de 53.000 millones de dólares. Se desembolsaron 45.000 millones de dólares entre 2018 y 2019. Cuando termina el gobierno, en diciembre, había 44.000 millones de dólares, aproximadamente. O sea, ni siquiera fue para sumar reservas; las reservas cayeron.



Auditoría General de la Nación

Ucrania, en medio de una guerra, pidió un crédito; manifestó necesidades fiscales por 38.000 millones de dólares. Salta el FMI y están acordando un crédito. Es la primera vez que le dan a un país en guerra, por 15.000 millones de dólares, aproximadamente. ¡Un país en guerra! Para levantar infraestructura, para poder salir adelante. Acá se dieron 45.000 millones de dólares y no hay un kilómetro de puente, no hay un kilómetro de ruta, no hubo nada. Ni los 3.000 jardines prometidos se hicieron. Nada; desapareció. Siempre coincidente con la fuga de capitales, pago de deuda, fuga de capitales y el negocio para unos pocos, claramente, no sé. En ese momento, recordemos que las medidas desregulatorias que tomó el Presidente, ya en diciembre de 2015, si mal no recuerdo, eran la desregulación del flujo de capitales. Se podía comprar 2 millones de dólares para ahorro, y después se aumentó a 5 millones de dólares lo que se podía comprar para el sector privado.

Entonces, no sumamos reservas, no sumamos infraestructura y se violaron... Se podría hablar, si quieren, de si está bien sacar un crédito o no, pero se violaron todas las normativas, que es de lo que acá estamos hablando. Solamente se ciñe a eso, sin ningún tipo de tinte político. Si después, cuando lo analicemos, si quieren algún día hacer un informe sobre la deuda, la evolución de la deuda, etcétera, no habría ningún inconveniente y podemos charlar desde la política, la conveniencia o no, pero en este caso se incumplieron todas las normativas. Tres personas, entre gallos y medianoche, se juntaron, sin facultades suficientes, y firmaron un acuerdo que endeudó al país e impactará, como dijo el auditor Fernández, no solamente en esta sociedad sino en las generaciones que van a venir.

Dicho esto, nada más destaco la presentación del auditor Fernández y voy a acompañar el proyecto de informe, gracias.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Gracias, doctor Forlón.

Tiene la palabra el doctor Fernández.

Auditor General Fernández.- Gracias, Presidente.

Voy a contestar la disidencia del doctor Nieva, que creo que es en conjunto, ¿no? Será de los tres, entonces. Bueno, no sabía; creía que era del doctor Nieva, en comisión, pero adhieren el Presidente de la Auditoría y el doctor Pichetto.

En este punto, voy a tomar la palabra para responder a los poco serios argumentos del auditor doctor Nieva, amigo, por supuesto, no tiene nada que ver. Además, acá, doctor Pichetto, le quiero aclarar que, cuando yo estuve de auditor en cualquier actuación, aunque fuera en contra de mi gobierno, he actuado técnicamente y he apoyado cualquier tipo de... Además, hice las denuncias penales correspondientes, de mi gobierno. Y de lo que usted dijo, nada más le quiero decir algo. Es toda una historia, que es cierta, de la deuda. Pero me acuerdo de Macri, en el sur, ya dejando de ser presidente, que dijo: "Yo estaba, los miraba y les decía 'Nos vamos a estrellar con un iceberg', 'nos vamos a estrellar'." Él informaba, él conducía, entonces "Nos vamos a estrellar", y ¡pum! Chocó con el iceberg. Les



Auditoría General de la Nación

remito a esto porque parece que no conducía ni una lancha; ni una lanchita. Les echó la culpa a todos; no se hizo responsable, porque, aunque sea, alguien con honor se hace responsable de su gestión. Esto fue terminando su gobierno. No sé si se acuerda. Siempre le gusta el sur. Usted, doctor Pichetto, que es del sur también, debe tener algo con el sur, las montañas, los lagos y la nieve. A usted no le gusta, pero a él sí. Usted va varias veces seguido a verlo, porque antes estaba con nosotros, hemos perdido una gran adquisición, pero bueno, después fue candidato a vicepresidente de Macri.

Como ya lo indicamos con la licenciada de la Rosa, son meramente de oportunidad política y cuyo sesgo analítico hace pensar que, realmente, cuando se trata de intereses particulares, el análisis se tergiversa hasta lo impensable.

Hago un detalle de cada punto mencionado: primero, en relación a la aplicación de la resolución 108/09 del Ministerio de Economía, que regula la tramitación de los préstamos con organismos internacionales de crédito, en este caso con el Fondo Monetario Internacional, voy a responder brevemente porque creo que ya está suficientemente aclarado. En primer lugar, esta resolución es aplicable a todos los créditos obtenidos ante organismos multilaterales, aun aquellos que no sean proyectos de inversión, como erróneamente se interpreta desconociendo el texto completo de la norma y su aplicación en la realidad.

Lo voy a poner en términos simples. Primero, el stand-by con el Fondo Monetario Internacional es un préstamo y fue reconocido como multilateral por el propio auditado.

Segundo, como tal, debe cumplir con las reglamentaciones sobre préstamos y así lo indica la Ley Complementaria Permanente de Presupuesto.

Tercero, la resolución 108 de Economía es una norma posterior a cualquier otro acuerdo con el Fondo Monetario Internacional que se hubiera hecho con anterioridad; estaba vigente en el momento del acuerdo y es aplicable a operaciones con organismos financieros internacionales.

Cuarto, impone una serie de intervenciones que son necesarias para una prudente administración del endeudamiento y fue emitida por el mismo Poder Ejecutivo que renegoció el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Quinto, es aplicable a préstamos multilaterales, sean o no proyectos productivos.

Sexto, no existe normativa que indique no aplicar esta resolución y no es más que la materialización del proceso que siempre se aplicó en cuanto a multilaterales. Prueba de ello es que siempre los multilaterales, con o sin resolución 108, se aprobaron por decreto.



Auditoría General de la Nación

En relación a la aprobación por decreto y margen relativo de discrecionalidad, al contrario de lo expuesto por el auditor, debo recordar que, conforme lo establece la Constitución Nacional de la República Argentina, en el artículo 75, inciso 4, la facultad de autorizar las operaciones de crédito público corresponde primaria y principalmente al Congreso de la Nación, que lo hace por vía de ley de presupuesto o ley especial. En el caso de los préstamos multilaterales, quedan abarcados por la excepción que establece la Ley de Administración Financiera, artículo 60, aunque esta excepción no indica que queden eximidas de cumplimentar el resto de los requisitos que establece la normativa para operaciones de crédito público.

Por tanto, la llamada ventana de relativa discrecionalidad invocada en la disidencia del auditor, indica un total desconocimiento del marco de endeudamiento de la República Argentina, donde los actos de gobierno que no se encuentren debidamente enmarcados en las regulaciones específicas para contraer deuda pública, carecen de validez. Afirmar tal cosa indicaría que el propio análisis disidente admite la invalidez del acto realizado.

Por último, para formalizar las operaciones a que refiere el artículo 60, y dado que se trata de una delegación de una facultad propia del Congreso, debió existir un decreto como expresión de la voluntad del Ejecutivo -como dijo el auditor Mihura Estrada-, lo que ocurrió en el 99 por ciento de los casos, menos -claramente- en este.

En relación a las objeciones respecto del incumplimiento de la Ley de Administración Financiera, artículo 61, por parte del Banco Central de la República Argentina, lo primero que hay que aclarar es que el cumplimiento de este artículo se requiere por dos razones: primero, porque el stand-by es un préstamo multilateral, como ya lo dije reiteradas veces, y es deuda pública externa; por lo tanto, queda abarcado en la obligatoriedad de cumplir con el dictamen del Banco Central de la República Argentina respecto de su impacto en la balanza de pagos.

Segundo, asimismo, al ser un multilateral, se requiere el cumplimiento de la resolución 108, como ya lo expliqué, que impone la necesidad de este dictamen cuando la operación no esté contemplada en la ley de presupuesto, como es el caso.

Los memorandos que acompañan la Carta de Intención no tienen ni la forma ni el contenido de este tipo de dictámenes que solicita la ley argentina. Tampoco la firma del Presidente del Banco Central de la República Argentina exime de la necesidad de dictamen, por cuanto es requerido por la propia ley 24.156.

Y ahora voy a hacer referencia a algo que me llamó poderosamente la atención y son las objeciones respecto del hallazgo sobre la falta de competencia del ministro firmante, ministro de Hacienda. No voy a entrar en detalles de lo que ya quedó claramente expuesto en el video, pero sí voy a decir, en términos simples, que se incumplió la ley 19.549, artículo 3°, referido al ejercicio de la competencia de los funcionarios públicos.



Auditoría General de la Nación

Señoras y señores, quien firmó el acuerdo no tenía la competencia para hacerlo, lisa y llanamente, y esto es un vicio no subsanable. ¡Ojo! Y no lo digo yo, lo dice la Procuración del Tesoro de la Nación, a quien tampoco se le pidió opinión, y esa es la razón por la cual es importante comunicarle este informe.

Seamos serios, señoras y señores; los incumplimientos detectados en este informe son graves y contundentes. Tratar de eludir o atacar estas conclusiones es una falta grave para un auditor general de la Nación. Igualmente, respeto las opiniones de cada auditor; quiero dejar a salvo eso.

También le quiero responder respecto a los argumentos que nos acaba de compartir. En primer lugar, los datos que nos está exponiendo no indican la fuente ni la forma en la cual fueron contruidos. Pero digamos que no son buenos. Obviamente, no son datos auditados, como sí lo son en este informe que acabo de presentar.

Es de mal gusto comparar gestiones de gobierno, pero ya que lo hace, le voy a responder. Como bien lo acabo de mostrar, el crecimiento de la deuda en el período 2016 a 2019 fue altamente superior a la que nos dejó nuestra querida presidenta Cristina Fernández de Kirchner, quien sí sabía lo peligroso que era endeudar a la República Argentina. También sabía lo peligroso que era endeudar al Banco Central y dejar la bola de LELIQ que acaba de enunciar y comparar el señor auditor general.

Todo lo que ustedes escucharon no es más que la consecuencia del irresponsable endeudamiento que heredó el actual gobierno. Pero no se preocupe; igual lo vamos a auditar, llegado el momento. Y creo que sí hemos visto la película y es claramente una película de terror.

Esta es la contestación a los auditores; al doctor Pichetto le he contestado. Tengo también para el doctor Pichetto, pero creo que con esto y con lo que le dije del sur, porque él mismo lo dijo. Hacete responsable, hermano. Ustedes son radicales, fueron alianza, no estuvieron en el gobierno, pero parece que sí, porque defienden como si estuvieron. Tuvieron puestos y puestos en el gobierno de Juntos por el Cambio; tuvieron un montón de puestos.

Auditor General Pichetto.- Aclaro que no estuve en el gobierno. Hice una alianza...

Auditor General Fernández.- No, no, no, pero usted... Fue una alianza. Además, lo tengo como un padre académico. Por favor, doctor. Les estoy hablando a los radicales, porque tuvieron muchos cargos, muchísimos cargos.

Tengo para contestarle al licenciado Rodríguez, pero no sé si va a hablar, y el discurso de cierre. Si quieren, termino con el discurso de cierre.



Auditoría General de la Nación

Entonces, vamos al discurso de cierre, para no aburrir a la gente, que me parece que ya está muy cansada.

Paso al cierre, señor Presidente, y muchísimas gracias por su atención.

Luego de estas intervenciones, quiero destacar lo siguiente. Es al menos imprudente desconocer o intentar confundir a la ciudadanía haciendo interpretaciones que desconocen la evolución normativa de la Argentina desde la propia Constitución Nacional, para apoyar la discrecionalidad de los funcionarios que en este caso fueron los que acordaron este préstamo. Tres personas. ¡Tres, mandan en un país! O intereses, como usted dice, económicos, que están siempre atrás, rondando. En eso le doy totalmente la razón, auditor Pichetto.

No es tarea de la AGN juzgar el comportamiento de las personas, pero faltaríamos a nuestra misión de auditores generales, o al menos en mi caso, si no aportamos a la sociedad luz sobre la oscuridad. Proponemos mejoras tendientes a la eficiencia en la administración de los recursos públicos; también cumplir con nuestra misión de ser un organismo de excelencia en el control público en beneficio de la sociedad argentina.

Estimados colegas auditores generales y auditora general, que es un honor trabajar con usted: es imprudente realizar disidencias fustigando el excelente trabajo técnico de los equipos de esta Casa. Lo digo en general, pero también en particular, para los funcionarios que trabajan en la Gerencia de Deuda Pública, en conjunto. Porque he escuchado siempre a los colegas felicitar el trabajo de los trabajadores de la Casa.

No resulta apropiado cuestionar por razones políticas ni exponerlos como argumentos de disidencia, cuando ya se tramitaron todos los pasos internos de debate, discusión y explicaciones técnicas sobre la metodología y los criterios de auditoría. Los resultados de un trabajo que luce ya de por sí con la excelencia que caracteriza a estos profesionales actuantes, a quienes voy a reiterar mi felicitación y voy a solicitar, conjuntamente con la licenciada de la Rosa, que se incorpore la misma en sus legajos.

Para finalizar, voy a ilustrar la cronología de los hechos para dejar en claro la responsabilidad de quienes tomaron la decisión de este endeudamiento, y al menos en mi opinión dejar sentada la oportunidad histórica que nos da este informe como un aporte fundamental para una transparente y eficiente rendición de cuentas de la Nación.

Voy a pedir el video y voy a terminar con unas palabras, Presidente. El segundo video, por favor.

-Se proyecta un video, que dice:



Auditoría General de la Nación

Veamos brevemente una cronología de los hechos. Partimos de un antecedente muy importante, que es clave para comprender por qué luego se sucedieron los problemas en la gestión e incumplimientos normativos. En enero de 2017 se dividió el ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas en dos: Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas. Al Ministerio de Finanzas le correspondieron dos funciones claves: la gestión de la deuda pública y la función de autorizar la operación. En mayo de 2018, el Presidente de la Nación tomó la decisión de emprender las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. El 7 de junio concluyeron las negociaciones y cinco días después, el 12 de junio, se firmó el primer acuerdo con el FMI. Los firmantes fueron el Presidente del Banco Central y el Ministro de Hacienda, es decir, el ministro que no tenía facultades respecto de deuda pública. Dos días después de la firma renuncia el Presidente del Banco Central, quien había firmado el primer acuerdo. Al día siguiente, presenta la renuncia el Ministro de Finanzas. Se lo designa como Presidente del Banco Central de la República Argentina y se pide acuerdo al Senado para la designación, la cual nunca se concretó. No obstante, la designación del Ministro de Finanzas como Presidente del Banco Central tuvo efecto tres días después, el 18 de junio, fecha en que se firmó el segundo acuerdo. Es decir que en un día al ex ministro de Finanzas se le acepta la renuncia, se lo designa en comisión como Presidente del Banco Central de la República Argentina y firma el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. En ese acuerdo, el otro firmante es nuevamente el Ministro de Hacienda, quien seguía sin tener competencia en materia de gestión de la deuda pública. Recién el 21 de junio de 2018, nueve días después de la primera firma y tres días después de la segunda, se dicta el decreto de necesidad de urgencia 575/18, que unifica los ministerios y coloca la competencia sobre la gestión de la deuda pública en cabeza del ministro que ya había firmado. Diez días después de la firma del primer acuerdo se emite el dictamen jurídico donde, para validar la competencia del ministro firmante, se citó ese DNU 575/18, que no existía al momento de ninguna de las dos firmas y que se publicó el mismo día en que se emite el dictamen. Dado que la deuda pública trasciende las generaciones, se espera que un préstamo de tal excepcionalidad, magnitud e impacto sea gestionado con máxima prudencia, al resguardo de opiniones técnicas que aseguren al menos eficiencia en el manejo del riesgo y eficacia en el cumplimiento normativo. En este trabajo se comprobó que no fue así.

Auditor General Fernández.- Gracias, Presidente.

Termino ya, solicitando que en este momento se gire a los juzgados correspondientes -le pido a la Secretaría Legal, porque ya hay juzgados intervinientes- que resulten competentes en las causas iniciadas en cuanto al objeto de esta auditoría y se remitan los elementos que pudieran servir como prueba en defensa de los intereses de la Nación.

Ahora sí, muchísimas gracias por escucharme. Muchas gracias.



Auditoría General de la Nación

Sr. Presidente (Rodríguez).- Gracias, doctor Fernández.

Antes de consagrar el resultado de la discusión, quiero hacer un par de comentarios muy breves que me surgieron luego del intercambio de los señores auditores generales, que -hay que subrayar- fue de extremo respeto, fundamentado, importando poco las discrepancias habidas; lo relevante es la fundamentación de las posiciones.

El primer punto que me gustaría señalar es que estamos frente a un tema sustancial de la historia argentina; recorre nuestra historia el problema de la deuda. Y tal vez, sin ir al fondo de nuestra historia, sabiendo que este año se cumplen los cuarenta años de la inauguración democrática, y como fue comentado, vale la pena hacer una breve reseña. Me gustaría hacerla tratando de incorporar una noción de la economía, que es la diferencia que existe en las variables -que necesariamente deben ser consideradas-, las diferencias entre la variable flujo y la variable stock. Hay que identificar, cuando uno mira una variable, si esa variable es una variable stock o una variable flujo.

Entonces, cuando mira las cosas de esa manera, pensando, como se señaló, en el 83, cuarenta años después, el stock de deuda de la Argentina al inicio de la democracia, en la inauguración democrática, constituía un problema central; tan central que la relación entre intereses de la deuda que debía pagar la Nación Argentina y el producto era superior al que estuvo obligada a pagar Alemania después de la Primera Guerra Mundial como consecuencia del Tratado de Versalles.

Entonces, el estrangulamiento externo derivado de las políticas económicas previas a la inauguración democrática condicionaba de manera decisiva esta democracia que hoy está cumpliendo cuarenta años. No solo eso, la Argentina estaba en default con los organismos internacionales en un contexto regional absolutamente complejo. Ese problema de endeudamiento afectaba a las más importantes economías de América Latina, México y Brasil incluidos.

Entonces, mirando la dimensión stock, la variable stock, la deuda tiene una relevancia, que marca, ata, complica la evolución democrática del 83 para acá.

Y la otra dimensión que quiero señalar es la del flujo. Si miramos las cuestiones fiscales, si hay una situación fiscal donde las erogaciones son superiores a los ingresos, hay un déficit operativo, y ese déficit operativo, por definición, debe ser atendido; atendido quiere decir financiado.

Hay tres maneras de financiar ese déficit y cada una de ellas tiene distintas consecuencias. Si la recurrencia al financiamiento del déficit pasa por la emisión monetaria, eso impacta en alguna manera en el nivel general de precios. Si el financiamiento atendido para considerar el déficit operativo es el endeudamiento en el mercado interno, lo que produce es un desplazamiento del sector privado del acceso a ese financiamiento. Y si para el financiamiento se recurre al exterior,



Auditoría General de la Nación

impacta sobre el tipo de cambio real, porque los flujos o reflujo impactan sobre el tipo de cambio.

Entonces yo quiero señalar solamente que esta manera de mirar el problema nos lleva a considerar el stock del inicio, que condicionó el origen de la inauguración democrática, y el flujo derivado de los desequilibrios fiscales que venimos acumulando a lo largo del tiempo.

Quiero terminar solamente diciendo que hay un punto que a mí me parece importante, que fue muy bien considerado por los distintos colegas y que tiene que ver con la seriedad en la fundamentación de sus puntos de vista, y que tiene que ver con la necesidad de proveer certidumbre a la situación política e institucional de la Argentina.

Y permítanme traer a consideración de este Colegio una referencia a alguien que seguramente pudo haber sido el único Premio Nobel de Economía que la Nación Argentina pudo tener, que fue el profesor Julio Olivera, que fue Rector de la Universidad de Buenos Aires en la época de gloria de la Universidad Reformista, a mediados de los 60, quien señalaba que la incertidumbre produce consecuencias más duraderas y más perjudiciales que los propios errores de política económica.

Entonces, yo quiero terminar mi breve presentación -acompañando, como quedó claro, la disidencia total del doctor Nieva y del doctor Pichetto- señalando que el tono que tuvo este debate en el Colegio no contribuyó a aumentar la incertidumbre.

Entonces, se aprueba por mayoría, con los votos favorables de los auditores generales doctor Francisco Javier Fernández, doctor Gabriel Mihura Estrada y doctor Juan Ignacio Forlón y la auditora general licenciada Graciela de la Rosa, y con la disidencia total expresada en los votos del doctor Alejandro Nieva, el doctor Miguel Ángel Pichetto y la Presidencia.

-Se aprueba por mayoría, en la forma indicada.

Punto 3º.- Control Externo Financiero Gubernamental

3.1 Act. Nº 87/2023-AGN: Informes de Auditoría respecto del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, elaborados por la Gerencia de Control del Sector Financiero y Recursos, de acuerdo al siguiente detalle:

Informes de los Auditores Independientes respecto de los Estados Financieros Consolidados y Separados al 31/12/2022 (Proyecto SICA Nº 030104650).

Memorándum sobre el Sistema de Control Interno al 31/12/2022 y la solicitud de "Reserva", en razón de tratarse de un informe especial que los auditores externos deben presentar a las entidades financieras, de acuerdo a lo establecido por el BCRA y que es de uso interno de su dirección, conteniendo información relacionada fundamentalmente con el análisis de las áreas de riesgos, con cuestiones relativas al área de Sistemas, cuya difusión



Auditoría General de la Nación

podría llegar a comprometer la seguridad del Banco, y con aspectos relativos a las actividades de prevención de lavado de dinero (Proyecto SICA N° 030104650).

Sr. Presidente (Rodríguez).- Pasamos al punto siguiente.

Tiene la palabra la Secretaria.

Sra. Secretaria de Actuaciones Colegiadas (Tirenti).- Punto 3°.- Control Externo Financiero Gubernamental.

Punto 3.1, actuación N° 87/2023-AGN: Informes de Auditoría respecto del BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA, elaborados por la Gerencia de Control del Sector Financiero y Recursos, de acuerdo al siguiente detalle:

- Informes de los Auditores Independientes respecto de los Estados Financieros Consolidados y Separados al 31/12/2022 (Proyecto SICA N° 030104650).
- Memorándum sobre el Sistema de Control Interno al 31/12/2022 y la solicitud de "Reserva", en razón de tratarse de un informe especial vinculado con aspectos relativos a las actividades de prevención de lavado de dinero.

Fue presentado por la Comisión de Supervisión de Control del Sector Financiero y Recursos para su consideración.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Tiene la palabra la licenciada de la Rosa.

Auditora General de la Rosa.- Gracias, Presidente.

El proyecto de auditoría sobre los estados financieros separados y consolidados presenta razonablemente en todos sus aspectos significativos la situación financiera, así como sus resultados integrales, los cambios de su Patrimonio Neto y el flujo de efectivo del Banco de la Nación Argentina al 31 de diciembre de 2022, de acuerdo con el marco de información contable establecido por el Banco Central de la República Argentina.

Sin modificar la opinión, mediante párrafo de énfasis, se enfatiza que: A) en la Nota 2.1 a los estados financieros consolidados se indica que los mismos han sido preparados por el Directorio y la Gerencia de la entidad de acuerdo con el marco de información contable establecido por el Banco Central de la República Argentina, el cual difiere de las NIIF en relación con los siguientes aspectos:

Primero, la exclusión transitoria del alcance de la aplicación del punto 5.5, deterioro de valor de las NIIF 9, instrumentos financieros, para los instrumentos de deuda del sector público no financiero, de acuerdo a lo dispuesto por la comunicación A 6847 del Banco Central de la República Argentina.



Auditoría General de la Nación

Y segundo, la medición en el reconocimiento inicial de los instrumentos de deuda del sector público recibidos en canje de otros, por el valor contable de los instrumentos entregados en reemplazo a esa fecha, de acuerdo con lo dispuesto por la comunicación A 7014 del Banco Central de la República Argentina. La entidad no ha cuantificado el efecto de esta diferencia.

B) Además, en el párrafo de énfasis, en la Nota 38.12, se indica que la entidad continúa trabajando con el fin de superar aspectos remanentes en materia de administración y control que dificultan que la información obtenida en determinados procesos se adapte totalmente a las necesidades de la entidad.

En orden a ello, la entidad ha ejecutado procedimientos de revisión y control adicionales a fin de asegurar la confiabilidad, certeza e integridad de la información incluida en los presentes estados financieros.

C) En la Nota 4.2 se indica que la entidad se encuentra realizando el relevamiento de necesidades de ciertas mejoras pendientes de implementación en su metodología de pérdidas crediticias esperadas con respecto a la cartera de financiaciones.

Con respecto al estado de situación financiera consolidado, el Activo registró una disminución del 2 por ciento en el ejercicio 2022 respecto del ejercicio anterior; el Pasivo, por su parte, decreció un 5,5 por ciento, experimentando el Patrimonio Neto de la entidad un crecimiento del 20 por ciento en dicho período.

Con respecto al resultado neto del ejercicio, se ha tenido un superávit de 217.834 millones en el 2022, aumentando un 86,8 por ciento respecto al 2021.

En forma complementaria a los estados contables del Banco de la Nación Argentina al 31 de diciembre del 2022, se ha elevado por la comisión el proyecto de informe de análisis de control interno, por el que no se formularon observaciones sobre el funcionamiento del Comité de Auditoría y de la Subgerencia General de Auditoría General del Banco de la Nación Argentina y su desempeño de acuerdo a las exigencias del Banco Central de la República Argentina, excepto por lo relacionado al seguimiento de las observaciones de ejercicios anteriores aún pendientes de regularización.

Habiéndose tratado en comisión, solicito la aprobación de estos proyectos.

Hay una disidencia parcial, efectivamente; la reserva, que creo que lo mencionó también la Secretaria, y la disidencia parcial que, en principio, no sé si el doctor Nieva comparte también con el doctor Pichetto y el Presidente, ¿no? Esa disidencia parcial va a estar reflejada en la resolución correspondiente y en el acta correspondiente.

Muchas gracias. Solicito la aprobación.



Auditoría General de la Nación

Sr. Presidente (Rodríguez).- Muchas gracias, licenciada.

Se aprueban entonces los informes respecto de los estados financieros, con la disidencia parcial en el punto 5, énfasis, de los auditores generales doctores Nieva, Pichetto y la Presidencia. También se aprueba el memorándum sobre el sistema de control interno, con la reserva solicitada.

-Se aprueba en los términos indicados.

Punto 4º.- Asuntos Varios AGN

4.1 Nota N° 116/2023-GPyPE/Nota N° 44/2023-DPO: Ref. Informe Bimestral del Estado de Ejecución del PAA 2023, al corte realizado en base al reporte SICA "Estado de Ejecución PAA/POA".

Sr. Presidente (Rodríguez).- Tiene la palabra la Secretaria.

Sra. Secretaria de Actuaciones Colegiadas (Tirenti).- Punto 4º.- Asuntos Varios AGN.

Punto 4.1, Nota N° 116/2023-GPyPE/Nota N° 44/2023-DPO: Ref. Informe Bimestral del Estado de Ejecución del PAA 2023, al corte realizado en base al reporte SICA "Estado de Ejecución PAA/POA". Presentado por la Comisión de Supervisión de Planificación y Proyectos Especiales para consideración.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Se aprueba y, como es habitual, será publicado en la intranet y girado para su conocimiento a las comisiones de supervisión.

-Se aprueba por unanimidad.

Punto 5º.- Sobre Tablas Comisión Administradora

Sr. Presidente (Rodríguez).- Pasamos a los temas propuestos sobre tablas.

Sra. Secretaria de Actuaciones Colegiadas (Tirenti).- Sí, Presidente, corresponde tratar ahora los temas propuestos sobre tablas.

Punto 5º.- Sobre Tablas de Comisión Administradora.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Se trata de todos temas provenientes de la Comisión Administradora que han sido considerados por los auditores generales y la señora auditora, por lo que se aprueban los puntos 5.2 a 5.5 y 5.8 a 5.13, y se toma conocimiento de los puntos 5.1, 5.6 y 5.7.

-Se aprueban por unanimidad los siguientes puntos:



Auditoría General de la Nación

5.2 Nota N° 787/2023-GAyF (12865-CA): Ref. Proyecto de Disposición integración de la planta de personal permanente de la A.G.N.

5.3 Notas N° 841, 843 y 896/2023-GAyF (12876, 12878 y 12890-CA): Ref. Proyectos de Disposición baja agentes de planta permanente por jubilación ordinaria (Act. N° 61/2022-AGN, Act. N° 284/2022 y Act. N° 199/2022-AGN).

5.4 Nota N° 840/2023-GAyF (12877-CA): Ref. Proyecto de Disposición otorgamiento adicional Disposición N° 200/2015-AGN (Act. N° 95/2023-AGN).

5.5 Notas N° 889 y 920/2023-GAyF (12887 y 12902-CA): Ref. Proyecto de Disposición renuncia agentes de planta permanente.

5.8 Notas N° 901 y 922/2023-GAyF (12891 y 12904-CA): Ref. Proyectos de Disposición promoción de grado de agentes de planta permanente.

5.9 Act. N° 260/2021-AGN (12893 y 12894-CA): Ref. Proyectos de Disposición - Dictámenes N° 22 y N° 24/2023-SLeI - Sumario Administrativo Disposición N° 215/2021-AGN.

5.10 Act. N° 263/2021-AGN (12896-CA): Ref. Proyecto de Disposición - Dictamen N° 25/2023-SLeI - Sumario Administrativo Disposición N° 237/2021-AGN.

5.11 Nota N° 908/2023-GAyF (12897-CA): Ref. Proyecto de Disposición rectificación Disposición N° 88/2023-AGN.

5.12 Nota N° 914/2023-GAyF (12898-CA): Proyecto de Disposición limitación licencia sin goce de haberes (artículo 31° del Anexo I de la Resolución N° 137/2011-AGN).

5.13 Notas N° 917 y 921/2023-GAyF (12899 y 12903-CA): Proyectos de Disposición prórroga licencias sin goce de haberes (artículo 31° del Anexo I de la Resolución N° 137/2011-AGN).

-Se toma conocimiento de los siguientes puntos:

5.1 Nota N° 374/2023-SLeI (12911-CA): Ref. Proyecto de Disposición designación de la AGN en la Vicepresidencia del Grupo de Trabajo de Deuda Pública de la INTOSAI (WGPD) a cargo del Auditor General Dr. Francisco J. FERNÁNDEZ y designación equipo de trabajo.

5.6 Nota N° 852/2023-GAyF (12880-CA): Ref. Proyecto de Disposición Adenda N° 2 Convenio Interadministrativo del 26/09/2022 entre la POLICÍA FEDERAL ARGENTINA y la A.G.N.



Auditoría General de la Nación

5.7 Act. N° 246/2011-AGN (12889-CA): Ref. Nota N° 353/2023-SLeI - Memorando N° 5796/2023-DL - Estado de trámite de procesos judiciales al 04/05/2023 - Fuero Contencioso Administrativo Federal.

Sr. Presidente (Rodríguez).- Si no hay más temas, queda levantada la sesión.
Muchas gracias, buenas tardes.

-Es la hora 13 y 46.

--

--

--

--

--

--



Auditoría General de la Nación

Apéndice

a) Inserción solicitada por los Auditores Generales Licenciado Jesús Rodríguez, Dr. Alejandro Nieva y Dr. Miguel Ángel Pichetto. Punto 2.3 del Orden del Día.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 16 de mayo de 2023.

MEMORANDO N° 18/23-AG4

MEMORANDO N° 19/23-AG3

MEMORANDO N° 10/23-P

A: COLEGIO DE AUDITORES GENERALES

DE: AUDITOR GENERAL

Dr. Alejandro Mario NIEVA

Lic. Jesús Rodríguez

Dr. Miguel A. Pichetto

Ref.: Act.294/20 – Deuda Pública Acuerdo con el
FMI – Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad
– Auditoría especializada de Deuda Pública –
Período 2018/2019.

Por el presente se vienen a exponer los fundamentos del voto en disidencia respecto del Proyecto de Informe elevado para tratamiento del Colegio de Auditores Generales en el marco de la actuación de referencia. La naturaleza y magnitud de las afirmaciones incluidas en el Informe “ACUERDO CON EL FMI - IMPACTO SOBRE LA SOLVENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD - AUDITORÍA ESPECIALIZADA DE DEUDA PÚBLICA PERÍODO 2018 – 2019”, otorgan sustento suficiente para rechazar el Proyecto de Informe en tratamiento, en todo lo referido específicamente a continuación:

En relación al Criterio auditor definido

En relación al criterio de auditoría que establece “El ASB tiene un impacto significativo sobre la sostenibilidad de la deuda si afectó adversamente la estructura de la deuda”, y considerando que a esos fines “Se considera un impacto adverso sobre la estructura de la deuda si el endeudamiento tomado incrementó en forma relevante la composición de deuda en moneda extranjera y tasa variable, la reducción del plazo, el monto emitido, y la concentración en un tipo de acreedor”, cabe destacar, en primer lugar, que dicho criterio no surge de una fuente objetiva que sustente el mismo.



Auditoría General de la Nación

Asimismo, el criterio definido incluye una diversidad de variables de naturaleza relativa, que demandan su análisis en forma conjunta y no aisladamente que debe considerar, además, la coyuntura económica, de mercado y política, a nivel nacional e internacional, cuestión que no se expone en el Informe.

El punto II.A.4 RES. 26/15 se refiere a la objetividad como uno de los principios fundamentales de la tarea de control y el punto III.A.1.1.3 establece que "los criterios deben ser confiables, objetivos y de aceptación general."

No puede considerarse que hay un impacto adverso en la estructura de la deuda por el solo hecho de que la tasa sea variable o por el corto plazo. Por el contrario, una tasa fija, o el largo plazo no son condición *sine qua non* para afirmar que la estructura del endeudamiento es más beneficiosa, sino que se requiere de un análisis global en el que se tengan en cuenta –entre otras- las posibilidades, perspectivas y condiciones que existen al momento de contraer un empréstito.

Nótese la relación entre tipo de tasa y plazo de deuda: una tasa variable no tiene por qué ser *per se* un elemento que impacte negativamente en la estructura de la deuda, sino que depende, entre otras cuestiones, de las condiciones del mercado, por ejemplo, si la perspectiva del mercado es que la tasa comenzará a subir, la mejor opción sería endeudarse a la tasa fija de ese momento, pero si la perspectiva del mercado es que la tasa comenzará a bajar en el futuro, entonces lo mejor será endeudarse a tasa variable. En relación al plazo del endeudamiento, esto es, si es mejor endeudarse en “largo, mediano o corto plazo”, también es algo relativo y aplican las mismas consideraciones arriba manifestadas en cuanto a la forma en que debieran ser analizadas. Si bien podría sostenerse que *a priori* es mejor endeudarse a más largo plazo, no es menos cierto que el endeudamiento a más largo plazo seguramente conlleve la aplicación de una tasa mayor por los riesgos intrínsecos que tiene cualquier tipo de endeudamiento. En otras palabras, porque cuanto mayor es el plazo, mayores son los riesgos. Por ejemplo, si en un momento determinado, el mercado, dadas las circunstancias del momento, a mayor plazo exija tasas muy elevadas, en este caso es probable que sea mejor endeudarse en un plazo menor hasta que las perspectivas de mercado cambien.

Además, en relación a la vida promedio de la deuda un análisis objetivo debería incluir específicamente en términos de porcentaje cuál fue el impacto que tuvo el ASB en relación a la vida promedio de la deuda, ya que conocer ese dato es fundamental para arribar a la conclusión que realiza el equipo en el hallazgo. Ese análisis no se produjo, lo que evidencia un procedimiento –al menos- parcial.

Por otro lado, en relación a lo manifestado, el propio Informe menciona que “la tasa estimada para el crédito Stand By del FMI se encuentra por debajo de los rendimientos de todos los títulos con igual o mayor *duration* que el ASB del FMI. En base a los resultados, la tasa del préstamo ASB -en sus dos posibles valores según el valor residual- resulta inferior a todas las estimaciones consideradas para los títulos públicos para la misma *duration* (siendo, como mínimo, inferior en un 30% a las estimadas para los títulos públicos)”. Esto abona la postura de que para emitir alguna conclusión deben tenerse en cuenta todas las cuestiones descriptas y no las variables de forma aislada. Sin embargo, el Informe no realiza esta evaluación global y, considerando las variables en forma absoluta y separada, concluye: “la importancia relativa del monto del préstamo ASB respecto de la deuda total acrecentó su vulnerabilidad y amplificó los riesgos derivados de la estructura de la deuda, ya que incrementó la participación porcentual de la deuda denominada en moneda extranjera a tasa variable y de corto plazo”.



Auditoría General de la Nación

Respecto del tipo de acreedor, también la cuestión es relativa, y así debió plasmarse en el Informe a consideración, es que si bien puede decirse que la deuda intrasector público es más susceptible al *roll over* y por ende está menos expuesta al riesgo de renovación, ello no quiere decir que esto no tenga un impacto negativo sino se paga al vencimiento o que haga a la deuda más sostenible sin consecuencias, dado el efecto derrame que esta renovación tiene en la economía del país.

Además, se pierde de vista, en el análisis parcial que se hace, que el costo de financiamiento con estas instituciones internacionales financieras es menor a las que se pueden obtener en el mercado de capitales y dado que estos organismos realizan revisiones periódicas de los acuerdos es posible realizar renegociaciones sistemáticas de los acuerdos, como de hecho lo hizo la nueva gestión gobierno, que a la fecha continúa tratando y negociando condiciones permanentemente con el FMI.

Por ende, el criterio mencionado adolece, cuanto menos, de "aceptación general". Además, no fue un criterio establecido en la planificación aprobada por la CSCDP, lo que vicia el procedimiento llevado a cabo en la actuación de referencia.

Finalmente, en lo que al criterio definido refiere, el mismo pierde de vista ciertas cuestiones de coyuntura importantes que surgen del propio Informe en el punto "Cuestiones planteadas en instancias de rendición de cuentas: Anexo J de la Cuenta de Inversión de la CGN, Memorias de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) y aclaraciones del Ministro de Hacienda en la Comisión Bicameral (CB)". Allí se mencionan algunos de los aspectos que determinaron la decisión del endeudamiento con el FMI, los que aquí se sintetizan:

-Que el préstamo se toma en un contexto en el que la Argentina no había terminado de corregir los graves desequilibrios macroeconómicos heredados de las administraciones anteriores arrastrando un déficit fiscal sumamente elevado, en un contexto de debilidad del mercado de capitales, también producto de la huida de capitales y de la represión financiera que se sostuvo durante los años anteriores. No debe olvidarse que el FMI suele ser un prestamista de última instancia al que se recurre cuando las circunstancias del mercado no dejan mayor margen. Es frente a dicho contexto que surge la necesidad de complementar el programa económico con la ayuda financiera del Fondo Monetario Internacional a fin de tratar de alcanzar un equilibrio fiscal;

-Que partir de marzo de 2018 se sucedieron una serie de eventos que afectaron negativamente el acceso y el costo del financiamiento para los países emergentes en general y para Argentina en particular, dada su mayor vulnerabilidad ante shocks externos. El aumento de la tasa de interés en Estados Unidos que redujo la liquidez global y generó salida de capitales se combinó con una significativa apreciación del dólar, y con la sequía más fuerte de los últimos 50 años que, entre otras cosas, contribuyeron a un escenario poco favorable para emitir deuda, ello sumado a la volatilidad que se presentaba en los mercados requirió tomar como prevención este endeudamiento para hacerse de los fondos que fueran necesarios para financiar el próximo tiempo, a tasas muy bajas.

-Al analizar el impacto sobre la estructura del endeudamiento se pierde de vista que se recurrió al FMI para obtener un préstamo con un costo de financiamiento más bajo al disponible en el mercado y que esto permitió el reemplazo de deuda con privados a tasas más altas. El JGM dejó expresado que con el ASB se reemplazaba deuda de mercado cara y volátil por deuda con un organismo estable y más barata.

-El financiamiento a tasas inferiores al 4% anual del Programa con el Fondo Monetario Internacional al reemplazar deuda con privados a tasas más altas, significa un ahorro para el Estado argentino y, por lo tanto, tendía a contribuir a mejorar la sustentabilidad de la deuda.



Auditoría General de la Nación

En otras palabras, el Informe no considera que, si bien desde 2016 el plan económico fue desarrollar el mercado en pesos y aprovechar el financiamiento externo, como consecuencia de la crisis del año 2018 el mercado se contrajo, lo que derivó en la necesidad de recurrir al FMI.

Las consideraciones hechas a partir de aquel criterio definido constituyen la base de la discrepancia sobre los hallazgos que se hacen a partir del mismo.

En relación a la aplicación de la Res. MEyFP 108/09 al ASB

Del informe surge que, dada la inexistencia de un proceso específico para los ASB, se aplicaría dicha Resolución como marco normativo para la firma del crédito.

Debe destacarse que la mentada Resolución regula el circuito para la firma de Convenios y Contratos de préstamo con el objeto de realizar programas y proyectos de inversión a ser financiados por Organismos Multilaterales de Crédito. No obstante, dada la naturaleza de un ASB y las particulares condiciones de contratación en el marco de la participación del Estado Nacional en el Fondo Monetario Internacional, entendemos que la resolución no integra el marco normativo aplicable a la firma del acuerdo, en tanto la misma tiene por objeto regular el proceso de priorización, viabilidad y contratación de deuda multilateral cuyo objeto es financiar programas o proyectos de inversión pública específicamente.

Conforme al art. 2 de la Ley 24.354, es Inversión Pública Nacional la aplicación de recursos en todo tipo de bienes y de actividades que incrementen el patrimonio de las entidades que integran el sector público nacional, con el fin de iniciar, ampliar, mejorar, modernizar, reponer o reconstruir la capacidad productora de bienes o prestadora de servicios y, Proyecto de inversión pública: toda actividad del sector público nacional, que implique la realización de una inversión pública.

El préstamo Stand By con el FMI suscrito en junio de 2018 y su adenda no expone en su objeto, que el mismo este destinado a proyectos o programas de inversión, sino que el ASB fijó como destino de los fondos el “apoyo presupuestario”, sin definir su alcance, razón por la cual se entiende que la resolución mencionada no sería el marco normativo aplicable a la suscripción del acuerdo de préstamo SB. Hacer lo contrario implicaría adoptar un procedimiento administrativo que nada tiene que ver con el objeto del ASB. Es que, más allá de que la norma en su art. 1 prevé la aprobación del “Circuito de Gestión Administrativa del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo con Organismos Internacionales de Crédito”, se desprende, tanto de la literalidad de los Considerandos como de sus Anexos, que el circuito normado enmarca tan solo el proceso destinado a la selección y suscripción del financiamiento otorgado por Organismos Internacionales de Crédito para programas y proyectos de inversión pública, y por lo tanto escapa al marco procedimental forzoso de un ASB.

Incluso, esa falta de constricción normativa puede observarse si se atiende a los Considerandos de la Resolución, cuando señalan que de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 48 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005), la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, priorizará y autorizará las negociaciones definitivas de convenios o contratos *para programas y proyectos* cuyo financiamiento deba ser gestionado ante los Organismos Multilaterales de Crédito, previa intervención del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS. No obstante, y aun cuando el Anexo de las Res. 108/09 se señala que “si la operatoria no comprende proyectos de inversión conforme el párrafo precedente o bien constituye un reconocimiento de gastos de inversión



Auditoría General de la Nación

realizados con anterioridad, el dictamen será suscripto por el señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas”, lo cierto es que hay razones para entender, de la hermenéutica tanto literal como sistemática de la norma, que se está refiriendo, para este supuesto residual, al financiamiento de “programas”. Entendiéndose como “programa” (conforme el Manual de Sistema Presupuestario del Ministerio de Economía) a la categoría programática que expresa un proceso de producción o de provisión de uno o más productos terminales, contenidos en una determinada red de acciones presupuestarias de una jurisdicción o entidad. El mismo, entre otras características, refleja un propósito esencial de la red de acciones presupuestarias que ejecuta una jurisdicción o entidad, expresado como contribución al logro de los objetivos de la política pública, a través de la producción terminal o de la provisión de bienes y servicios.

Entonces, claramente, dado que el objeto y contenido de un Acuerdo del tipo Stand By escapa por completo a la definición y caracterización de “programa” o “proyecto de inversión”, cabe descartar la aplicación de la Res. 108/09. Es decir, dicha Resolución no permitiría enmarcar los ASB dentro de su ámbito de aplicación –al menos- como marco normativo de aplicación mandatorio, ya que el ASB suscripto tuvo como destino “apoyo presupuestario” y dada la particular naturaleza de los ASB que determina que los mismos se orientan tradicionalmente a la cobertura del déficit de balanza de pagos de los estados nacionales y no al desarrollo de proyectos de inversión o programas presupuestarios, típicos del financiamiento de otros organismos multilaterales de crédito.

El Informe señala como evidencia para fundamentar la aplicabilidad de la Resolución 108 al ASB, que la misma fue el marco al que se ajustó un préstamo CAF con objeto “apoyo presupuestario”, lo que no implica que deba interpretarse o hacer extensivo a todos los casos como argumento válido para fundamentar y responder al interrogante planteado en la planificación sobre si la Res. 108/09 podía determinarse como marco normativo obligatorio para la firma de los ASB con el FMI. Es que, adolece el Informe y la planificación de un análisis pormenorizado sobre el marco normativo nacional e internacional para la toma créditos con el FMI, como para aseverar – de manera poco fundada- sobre la aplicabilidad lisa y llana de la citada Resolución. Así, concluir en el incumplimiento de la Res. 108/09, sin antes describir y analizar pormenorizadamente el marco normativo nacional e internacional aplicable a los acuerdos con el FMI, es, al menos, generar un salto lógico en el razonamiento conclusivo, máxime cuando se partía de la premisa sobre la inexistencia de un procedimiento formal para la firma de los ASB.

Como correlato, puede sostenerse que, al menos hasta el dictado de la Ley 27.612, existía un margen de relativa discrecionalidad -en el marco del artículo 60 de la Ley de Administración Financiera - para la firma de estos créditos SB que otorga el Fondo Monetario Internacional. Sumado a ello, no observamos en el Informe -más allá de toda duda razonable- una tésis favorable a la aplicación de la Resolución 108/09 como criterio ineludible de auditoría, ya que el Informe solo se limita a mencionar que se incumple dicha norma sin dar, primero, las razones de su necesaria aplicación, y luego, de su incumplimiento. Consecuentemente, idéntica apreciación cabe para todos los casos en que se mencionan como incumplimientos la falta de intervención de “áreas críticas” conforme la mencionada Resolución 108, como ser, la intervención del JGM; o bien que el préstamo con el FMI no fue aprobado por Decreto y, en definitiva, todos los incumplimientos que se basan en la supuesta aplicación obligatoria de dicha normativa.

Así las cosas, entendemos que eventualmente el Informe debió, en términos de sanas prácticas de administración, limitarse a recomendar la regulación o adaptación del circuito para la toma



Auditoría General de la Nación

de ASB con el FMI, de manera de reducir los márgenes de discrecionalidad de la administración pública y contribuir a consolidar los principios de buena gobernanza.

En relación a la intervención del BCRA

El Informe afirma que “ el análisis efectuado da cuenta de que 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” (el resaltado me pertenece), cuando el artículo 7 de la Carta Orgánica (C.O.) del BCRA, establece que “El Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar nombramientos en comisión durante el tiempo que insuma el otorgamiento del acuerdo del Senado de la Nación” sin fijar una fecha límite para ello. De acuerdo al texto del Informe, pareciera que se trata de un incumplimiento cuando en verdad el presidente del BCRA estuvo nombrado de acuerdo a la ley y a las competencias constitucionales del PEN. Y sobre la falta de dictamen, cabe destacar que no surge de la C.O., que el servicio jurídico debía expedirse sobre el punto.

Por otro lado, en relación al hallazgo sobre el incumplimiento del art. 61 de la Ley de Administración Financiera, se pasa por alto que en el ASB intervino directamente el Presidente del BCRA, y que en los documentos técnicos del ASB se realizan proyecciones y análisis de todas las variables macroeconómicas incluyendo el comportamiento de la Balanza de pagos y la sostenibilidad de la deuda en el tiempo.

En relación a la incompetencia del Ministro de Hacienda para la firma del ASB

Con respecto a la planteada incompetencia del Ministerio de Hacienda (MH) para la firma del acuerdo, debe tenerse en especial consideración, que el Convenio constitutivo del FMI prevé expresamente que la intervención ante el mismo corresponde a Hacienda. Inclusive si se considerare imprecisa la terminología en términos de su traducción, lo cierto es que interviene el MH porque es quien tiene las competencias sobre la política económica conforme la Ley de Ministerios y con el Decreto 227/75 de designación del MH como gobernador ante el Fondo Monetario Internacional. Esto tiene su razón de ser en que el Fondo no solo otorga un empréstito, sino que el ASB contiene lineamientos a adoptar respecto del programa económico, es por ello que se negocia con Hacienda y no con quien solo tiene competencias para entender sobre el crédito de la Nación. De esta manera, se entiende que no es incompetente el MH para ser gobernador ante el FMI e intervenir en la firma, más allá de las competencias específicas del MF. Lo expuesto, impide concluir que se vio afectada la validez del acuerdo, el cual está sujeto a los mecanismos normativos del Convenio Constitutivo que rigen al Organismo Multilateral que forman parte del Derecho Internacional y, por tanto, con jerarquía superior a las leyes nacionales conforme la Constitución Nacional.

Para mayor abundamiento, la propia Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios (DACLyT) opinó que “teniendo en cuenta el rol que al Ministerio de Hacienda le asigna el artículo V, Sección 1, del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, este servicio jurídico estima que el titular de dicha cartera se encontraba, al momento de su suscripción, facultado para cursar al citado organismo misivas como las que firmara”.

Sobre la redacción de los hallazgos

La redacción de los hallazgos no deja claro cuando se trata de un incumplimiento normativo y cuando se trata de buenas prácticas o recomendaciones de mejor gestión, ya que en este caso deberían incluirse manifestaciones potenciales y no afirmativas, para evitar hacer incurrir en yerro al lector.



Auditoría General de la Nación

Por otro lado, la redacción de los hallazgos es confusa, por ejemplo, se menciona que: “Si bien la LAF exige que el endeudamiento esté aprobado por ley de presupuesto o ley específica, el endeudamiento multilateral se encuentra exceptuado de este requisito (art. 60)” y continuación se expresa que “Dado que la suscripción del ASB no fue aprobado por Ley no hubo intervención del Congreso Nacional en relación a la autorización de la operación”. Dicha oración, a continuación de la excepción marcada es redundante y no tiene otra finalidad que inducir a error al lector, ya que justamente lo que dice el art 60 de la LAF, es que el endeudamiento multilateral (en este caso el acuerdo ABS) se encuentra exceptuado del requisito de estar aprobado por ley de presupuesto o ley específica.

Sobre Aplicación de los fondos del ASB

Se menciona que, “Los fondos ingresados por el ASB se destinaron casi exclusivamente al pago de servicio de la deuda pública, en particular de emisiones de deuda realizadas durante el período 2016-2019”, sin aclarar que en realidad dichas emisiones podían corresponder al pago de deuda de periodos anteriores. Es decir que el Informe carece de un enfoque global al no aclarar, por ejemplo, que una emisión realizada en 2016, pudo ser necesaria para el pago de la deuda anterior a dicho periodo. De la literalidad del Informe, puede interpretarse que fue deuda nueva emitida en el año 2016 y siguientes y este dato es algo que el equipo de auditoría desconoce, por eso debería incluir la aclaración referenciada. Se omiten así una gran cantidad de análisis que podrían haber aportado valor agregado y claridad sobre el contexto en el cual se tuvo que acceder al ASB.

En virtud de lo expuesto, y considerando la falta de sustento técnico suficiente que acredite los resultados expuestos en el Informe, dejamos expuesta la presente disidencia total respecto del Informe “ACUERDO CON EL FMI-IMPACTO SOBRE LA SOLVENCIA Y LA SOSTENIBILIDAD AUDITORÍA ESPECIALIZADA DE DEUDA PÚBLICA PERÍODO 2018 – 2019”.

b) Inserción solicitada por el Auditor General Dr. Francisco J. Fernández. Punto 2.3 del Orden del Día.



Auditoría General de la Nación

Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019



BANCO CENTRAL
DE LA REPÚBLICA ARGENTINA



Auditoría General de la Nación

Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019

“Todos hemos visto impávidos cómo los dólares que deberían haber financiado el desarrollo productivo acabaron fugándose del sistema financiero, llevándose los recursos y dejándonos la carga de la deuda. Esas prácticas son absolutamente reñidas con cualquier idea de progreso. Es la especulación más dañina que puede enfrentar una sociedad: endeudarse solo para el beneficio de los especuladores y del prestamista.

Debemos saber lo que pasó, quiénes permitieron que ello suceda y quiénes se beneficiaron con esas prácticas. Necesitamos no hacernos los distraídos ante lo ocurrido, porque el riesgo que acarrea tal distracción es la concreción de un daño inmenso que deberían soportar varias generaciones de argentinos.

Nunca más a un endeudamiento insostenible.

Nunca más a decisiones que se toman con ínfulas tecnocráticas de la noche a la mañana, y de espaldas al pueblo.

Nunca más a la puerta giratoria de dólares que ingresan por el endeudamiento y se fugan dejando tierra arrasada a su paso.”

Alberto Fernández | **Presidente de la Nación**

Apertura de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación

1° de marzo de 2020



Auditoría General de la Nación

Contenidos

Pág. 4 | Resumen ejecutivo

Pág. 6 | Introducción

Pág. 8 | 1. Las crisis de deuda externa en perspectiva

Pág. 10 | 2. Los pilares del sobreendeudamiento externo

Pág. 15 | 3. El ciclo de endeudamiento y la fuga de capitales

Pág. 25 | 4. Consideraciones finales

Pág. 27 | 5. Bibliografía

Pág. 28 | 6. Anexos



Resumen ejecutivo

- A finales de 2015 se puso en marcha un profundo cambio de paradigma en el enfoque de la política cambiaria, monetaria y de endeudamiento tendientes a una desregulación de los mercados. Al igual que en anteriores experiencias de extrema liberalización, las medidas resultaron el punto de partida de una grave crisis que afectó a la economía argentina.
- Durante la fase de ingreso de capitales comprendida entre diciembre de 2015 y principios de 2018, **aproximadamente 8 de cada 10 dólares que ingresaron al país desde el exterior tenían su origen en colocaciones de deuda y capitales especulativos**. El ingreso de divisas por deuda pública, privada e inversiones especulativas de portafolio sumó USD 100.000 millones en el período. En 2018, a partir del cierre de los mercados voluntarios de crédito, se inició una fuerte reversión en los flujos de capitales, ante lo cual las autoridades decidieron recurrir al **Fondo Monetario Internacional (FMI), que desembolsó un préstamo record de USD 44.500 millones**.
- A lo largo de todo el período, la **formación de activos externos (FAE) de los residentes (coloquialmente llamada “fuga de capitales”) se triplicó, superando los USD 86.000 millones**. Aún durante la primera fase de auge e ingreso de capitales, la formación de activos externos de los residentes alcanzó los USD 41.100 millones. En la etapa de aceleración de salida de capitales, a partir de mayo de 2018, la FAE alcanzó los USD 45.100 millones.
- La fuga de capitales presenta en el período una notable concentración en unos pocos actores económicos. Un reducido grupo de 100 agentes realizó compras netas por USD 24.679 millones. Por su parte, la FAE de los 10 principales compradores explica USD 7.945 millones.
- Al diferenciar entre personas humanas y personas jurídicas, se observa que apenas el 1% de las empresas que realizaron compras netas, adquirió USD 41.124 millones en concepto de formación de activos externos. En el caso de las personas humanas, tan sólo el 1% de los compradores acumuló USD 16.200 millones en compras netas durante el período.
- Tras una severa crisis cambiaria, la aplicación del control de cambios a fines de octubre de 2019 resultó una herramienta efectiva para mitigar la “fuga de capitales” en un contexto de extrema volatilidad macroeconómica.
- En una economía que históricamente encuentra en la restricción externa (esto es, la insuficiencia crónica de divisas) uno de los principales límites al desarrollo, los más de USD 86 mil millones



Auditoría General de la Nación

que se fugaron en concepto de formación de activos externos tienen su equivalencia en términos de menor crecimiento e inversión, mayor desempleo y deterioro en la distribución del ingreso.

- El dramático proceso de ajuste desencadenado en el contexto de desregulación, permite observar que los niveles de tipo de cambio requeridos para equilibrar la demanda para atesoramiento en un entorno de liberalización extrema son a todas luces insostenible política y socialmente. Los controles sobre la cuenta capital y financiera del balance de pagos son por lo tanto una condición necesaria no sólo para la recuperación económica del país, sino también en el marco de una estrategia integral de desarrollo.



Introducción

El origen de la grave situación económica y social que enfrenta Argentina desde principios de 2018 se remonta a la adopción de un conjunto de políticas económicas que, desde diciembre de 2015, crearon las condiciones para la irrupción de un nuevo episodio de crisis por sobreendeudamiento externo.

Lejos de ser una novedad, las crisis de deuda son para Argentina un fenómeno conocido y largamente estudiado. De forma reincidente, se ensayaron en nuestro país programas de liberalización y endeudamiento, alcanzando siempre los mismos resultados: severas crisis económicas que afectan negativamente las condiciones de vida de la población, al tiempo que reducen los márgenes de soberanía política y los grados de independencia para la decisión económica.

La crisis actual no es la excepción y sus dramáticas consecuencias resultan hoy palpables. El modelo económico que se gestó desde diciembre de 2015 alimentó, como no podía ser de otra manera, un ciclo de endeudamiento que condujo a una severa crisis de balance de pagos, devaluación del peso, aceleración inflacionaria, recesión y desempleo creciente.

Argentina concluyó el año 2019 con una de las fases contractivas más prolongadas de su historia, una tasa de inflación que marcó el nivel más alto de los últimos 28 años, registros record de desempleo en 13 años y niveles de pobreza que alcanzaban a más del 35% de la población.

Lejos de las auspiciosas promesas, la deuda externa no trajo consigo el desarrollo de nuevas y mejores capacidades productivas que favorecieran el crecimiento y desarrollo del país. Por el contrario, se convirtió en una gravosa carga a todas luces desproporcionada. En 2019, el peso de la deuda pública alcanzó una incidencia del 90% del PBI y sus intereses comprometieron más del 20% de los recursos tributarios. La deuda denominada en moneda extranjera representa 5,6 veces el valor de las reservas internacionales en poder del BCRA y 3,8 veces el monto de las exportaciones anuales de bienes.

La contracara de esta fenomenal deuda, fue una abultada fuga de capitales cuyos beneficiarios constituyen un reducido grupo de empresas y personas que aprovecharon las ventajas transitorias de un modelo que ofrecía importantes rendimientos financieros. En el período comprendido entre diciembre de 2015 y octubre de 2019, la fuga de capitales superó los USD 86.000 millones. Apenas el 1% de las empresas explica las tres cuartas partes de la formación de activos externos realizada por personas jurídicas. De igual forma, tan sólo el 1% de las personas humanas, dieron cuenta del 22% de la fuga de capitales realizada por los individuos.

En este contexto, la Presidencia de la Nación solicitó a este Banco Central la confección de un informe pormenorizado de lo ocurrido en materia de regulación, acceso y funcionamiento del mercado de cambios en el período comprendido entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019.



Auditoría General de la Nación

Dados sus recursos estadísticos, el BCRA se encuentra en una posición privilegiada para exponer y analizar algunos de los procesos económicos y financieros que desembocaron en la crisis que hoy en día afecta al país.

Poner en evidencia los perniciosos efectos generados por un conjunto de decisiones de política económica que desataron una nueva crisis cambiaria, financiera y monetaria resulta una tarea fundamental en vistas de cumplir con el mandato establecido por la Carta Orgánica del BCRA, de promover la estabilidad monetaria y financiera, el empleo y el desarrollo económico con equidad social.

En la **Primera Sección** de este trabajo se ofrece un breve repaso de la literatura especializada que da cuenta de la historia y dinámica de las crisis de deuda externa en América Latina.

A continuación, en la **Segunda Sección** se presentan los mecanismos sobre los cuales se erigió el proceso de endeudamiento y fuga de capitales que desencadenó la actual crisis de deuda.

Finalmente, en la **Tercera Sección** se reflejan las principales conclusiones del análisis estadístico sobre las operaciones realizadas en el mercado de cambios en el período bajo estudio.

Tenemos la esperanza de que este informe pueda constituir una base para inhibir por siempre la aplicación de políticas tan gravosas que cada tanto regresan como una pesadilla. Como expresó el Presidente de la Nación en su mensaje de inauguración de las sesiones del Congreso de la Nación, así como un país se unió para desterrar el terror y la muerte, también digamos NUNCA MÁS a las políticas que instauran pobreza y dolor entre los argentinos.



1. Las crisis de deuda externa

Las crisis por sobreendeudamiento externo de América Latina han sido largamente estudiadas por la literatura académica (French-Davis; 2001; Frenkel; 2003; Ocampo; 2014). Distintas aproximaciones permiten identificar una serie de rasgos comunes tanto en las políticas económicas que dan lugar a su surgimiento, como en las dinámicas y ciclos que las caracterizan.

Como regla general se observa que dichos episodios de crisis se encuentran antecedidos por un conjunto de reformas económicas que facilitan el ingreso de capitales y el endeudamiento, desatando un ciclo de alivio transitorio sobre la restricción externa al crecimiento que afecta a las economías en desarrollo. Con la reversión de los flujos de capitales, las circunstancias económicas tienden a deteriorarse, dejando tras de sí situaciones mucho peores que las iniciales (Diamand; 1973, 1985).

Las políticas que dan lugar a los ciclos de endeudamiento suelen estilizarse en tres grandes grupos: (i) la desregulación y apertura de la cuenta capital y financiera del balance de pagos; (ii) la adopción de regímenes cambiarios y monetarios enfocados en la reducción de la inflación que tienden a incrementar el atractivo de los rendimientos financieros de los activos locales; (iii) políticas activas de endeudamiento externo (ya sea públicas como privadas) que abastecen de divisas a la economía para el funcionamiento del modelo (Canitrot; 1982, Frenkel; 2014, Manzanelli y col. 2015).

Dicha combinación de políticas desata una dinámica de ciclo cuya primera fase se caracteriza por el ingreso de capitales y la expansión económica, una segunda etapa de retracción económica y aumento en la vulnerabilidad externa, y una fase terminal en la que se desencadena una crisis de balance de pagos. Estos ciclos, que eran usuales dentro de la dinámica pendular que caracterizó el funcionamiento de la economía argentina durante los años de la industrialización sustitutiva, tendieron a profundizarse con la irrupción de la globalización financiera a mediados de la década de 1970 (Canitrot; 1981, Damill, Frenkel y Rapetti; 2005).

De esta manera, la apertura financiera y el diferencial de rendimientos generado por la política monetaria y cambiaria auspicia el ingreso de capitales que abastecen las necesidades de divisas de la economía, generando tendencias a la apreciación cambiaria y a un auge de los negocios financieros y actividades no transables. Con el paso del tiempo, las necesidades de financiamiento externo aumentan, tanto por la vía de las mayores importaciones de bienes y servicios, como por la creciente carga de intereses, utilidades y dividendos y la formación de



Auditoría General de la Nación

activos externos. En este contexto, se incrementa la percepción de riesgo y vulnerabilidad externa de la economía, elevando la prima de riesgo de la deuda y reduciendo el plazo de las nuevas colocaciones. La ruptura del ciclo puede ocurrir o bien de forma gradual, o bien de forma abrupta a partir del cambio en las condiciones financieras internacionales. La interrupción del financiamiento externo acelera la salida de capitales y la pérdida de reservas internacionales hasta desencadenar una crisis de balance de pagos. El ajuste ocurre de forma brusca con maxidevaluaciones que impactan sobre la dinámica de los precios, la distribución del ingreso, el crecimiento económico y el des-empleo. Al finalizar el ciclo, la economía se encuentra afectada no sólo por la crisis económica, sino también condicionada por la carga de una deuda externa insostenible.

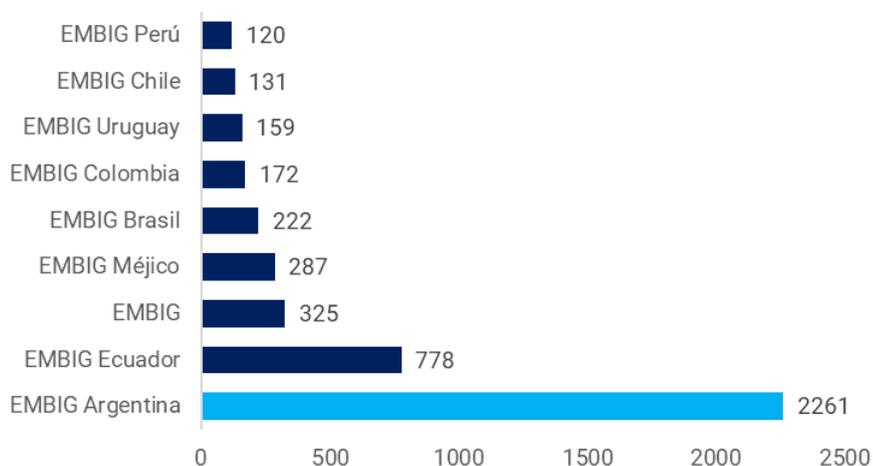


Auditoría General de la Nación

El patrón de funcionamiento anteriormente descrito caracterizó a una serie de episodios de crisis macroeconómicas que afectaron a la mayoría de las economías de América Latina a principios de los años ochenta del siglo XX y entre finales y principios del siglo XXI (Ocampo; 2014).

Los sucesos económicos observados en Argentina desde diciembre de 2015 responden exactamente a la secuencia descrita. Sin embargo, a diferencia de experiencias anteriores, el caso constituye una excepción en el escenario regional. La situación financiera de las economías vecinas con anterioridad a la irrupción de la pandemia ocasionada por el COVID-19, permite confirmar que a pesar de las dificultades económicas que afectaban a la mayoría de las economías latinoamericanas, Argentina ha sido un caso prácticamente único de reincidencia en materia de crisis por sobreendeudamiento externo en el período.

Gráfico 1 | Prima de riesgo país de países de AL antes del COVID-19



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Bloomberg

La excepcionalidad que reviste a la actual crisis en el contexto regional, obliga a reflexionar sobre la capacidad de incorporar al funcionamiento de las instituciones y regulaciones argentinas una serie de aprendizajes que permitan evitar nuevos tropiezos. En particular, cabe aquí destacar a una serie de regulaciones macroprudenciales orientadas a resguardar a la economía de los movimientos desestabilizantes de los capitales especulativos internacionales, que resultan hoy por hoy una pieza esencial de cualquier estrategia de desarrollo. Se trata, por lo tanto, de una



Auditoría General de la Nación

serie de aprendizajes que deberían acompañar los esfuerzos de política pública en materia de inclusión social, promoción productiva y desarrollo tecnológico. Es sólo en el marco de un programa integral de desarrollo, que el endeudamiento dejará de ser un limitante, para transformarse en un facilitador del desarrollo económico.



2. Los pilares del sobreendeudamiento externo

2.1 La apertura y desregulación cambiaria

Desde diciembre de 2015, las autoridades económicas iniciaron un profundo cambio de paradigma en lo que refiere a la regulación que afectaba al mercado cambiario. El nuevo enfoque de política modificó la estructura normativa y operativa, flexibilizando y eliminando regulaciones. Las iniciativas no sólo desandaron más de una década de aprendizaje institucional en el manejo y regulación del mercado de cambios, sino que a su vez incorporaron modificaciones sobre los regímenes de información y el esquema organizacional con que contaba el BCRA para sus tareas de fiscalización (Feldman y Formento; 2019).

De forma temprana se inició un proceso de flexibilización para el acceso al mercado de cambios para la formación de activos externos. Por medio de la Comunicación “A” 5850 del BCRA de diciembre de 2015 se eliminó el sistema de interconsulta con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el requerimiento de conformidad previo del BCRA para operaciones por montos inferiores a los 2 millones de dólares. El proceso se profundizó durante 2016 y 2017, hasta plasmarse en un nuevo marco de liberalización completa que sentó las bases para un fuerte incremento de la demanda de divisas en concepto de formación de activos externos.

Un proceso similar afectó a los requerimientos que pesaban sobre los flujos internacionales de capitales. También en diciembre de 2015, el Ministerio de Hacienda decidió la eliminación de los encajes vigentes y la reducción de los plazos de estadía mínima que regulaban a los movimientos trasfronterizos de capitales. La desregulación facilitó el ingreso de fondos de inversión de corto plazo, que se vieron además beneficiados por la posibilidad de invertir en letras del Banco Central, las Lebacs, pensadas originalmente como instrumentos de regulación monetaria, y convertidas en instrumentos de especulación financiera. Hacia 2017 se eliminaron definitivamente las regulaciones que pesaban sobre la cuenta capital del balance de pagos, exponiendo al mercado de cambios local a los vaivenes de los movimientos de capitales internacionales¹.

En lo que refiere a las obligaciones vinculadas a operaciones de comercio exterior, se inició también un proceso de flexibilización en los plazos y obligaciones de liquidación de divisas en el mercado de cambios. Las primeras modificaciones se concretaron en enero de 2016, y finalizaron un año más tarde mediante la eliminación definitiva de la obligación de ingreso y liquidación de divisas en el mercado cambiario local. Bajo el nuevo régimen, los exportadores no se encontraban obligados a ingresar las divisas al país, al tiempo que se flexibilizaban sus



Auditoría General de la Nación

posibilidades de financiamiento. La decisión implicó debilitar un flujo estable de divisas genuinas, en detrimento de la creciente importancia que asumieron los flujos financieros.

En 2016, en paralelo a los menores requerimientos y obligaciones para la operatoria en el mercado de cambios se flexibilizó también el sistema de información correspondiente al Régimen Informativo de

¹ Los controles al ingreso y salida de capitales forman parte en la actualidad de las regulaciones vigentes en la gran mayoría de los países de la región y se cuentan dentro del conjunto de recomendaciones que realizan diversos organismos internacionales (FMI; 2012).



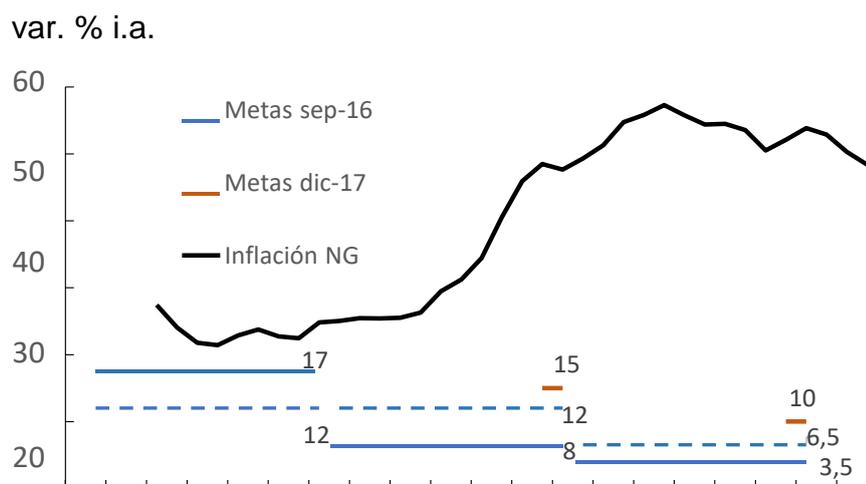
Operaciones de Cambio (RIOC), eliminando en algunos casos la obligación de registro y reduciendo los requerimientos de información. La modificación de los regímenes de información tendió a reducir el grado de desagregación de la información con la que contaba el BCRA para encarar sus tareas de fiscalización.

El conjunto de iniciativas de flexibilización y desregulación del mercado cambiario generó las condiciones de posibilidad para el inicio de un nuevo ciclo de endeudamiento y valorización financiera. La desaparición de un entramado de regulaciones llamadas a morigerar el impacto de los movimientos de capi- tales sobre las variables económicas locales aumentó exponencialmente la vulnerabilidad de la economía argentina a los shocks externos.

2.2 El régimen cambiario y monetario

El BCRA reorientó su política monetaria desde diciembre de 2015 hacia el objetivo primordial de bajar la inflación, subsumiendo a un papel secundario los demás objetivos establecidos en su carta orgánica². Para ello, se implementó un esquema de metas de inflación que definía un sendero de desinflación que convergería a 5% en 2019³, bajo el supuesto de que el aumento sostenido del nivel general de precios obedecía a fenómenos exclusivamente monetarios. Las exigentes metas en materia de desinflación que se autoimpuso la autoridad monetaria justificaron elevados tipos de interés, que resultaron un factor de atracción para los flujos de capitales externos.

Gráfico 2 | Inflación interanual y metas de inflación





Auditoría General de la Nación

0
dic-16 feb-17 abr-17 jun-17 ago-17 oct-17 dic-17 feb-18

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC

² Ver Anexo I. Discurso y lineamientos de gestión del entonces Presidente del BCRA en http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Institucional/ObjetivosBCRA_2016.pdf

³ La meta fue modificada en diciembre de 2017 y se pospuso la convergencia a 5% anual recién en 2020.



Auditoría General de la Nación

Adicionalmente, en las primeras semanas de gobierno, la liberalización abrupta del mercado cambiario y el abandono temporario de las intervenciones del BCRA ocasionaron una devaluación del orden del 40% del peso. El temprano salto cambiario, junto a las elevadas tasas de interés asociadas al régimen de metas de inflación, se convirtieron en un poderoso atractivo para el ingreso de capitales de corto plazo desde el exterior. Como se mencionó anteriormente, se habilitó la inversión de no residentes en instrumentos de regulación monetaria (Lebacs), incorporando financiamiento de muy corto plazo para la acumulación de reservas internacionales, que disimuló por algún tiempo la fragilidad del esquema macroeconómico.

En el marco de la estrategia monetaria, el ingreso de capitales generó no solo tendencias a la apreciación cambiaria, sino que a su vez sobrecargó la utilización de los instrumentos de deuda del Banco Central. En tanto la autoridad monetaria relajaba regulaciones e intervenía indirectamente en el mercado de cambios para evitar una baja excesiva del dólar, se generaba una expansión de la cantidad de dinero que debía ser posteriormente esterilizada por los instrumentos de deuda del Banco Central.

La relevancia que asumió el endeudamiento en moneda extranjera configuró un singular escenario. Las divisas provenientes de la deuda externa eran ingresadas al país y canjeadas por pesos. Dichos pesos eran luego absorbidos por los instrumentos de deuda del Banco Central en el marco de su estrategia de regulación monetaria. De esta manera, el Gobierno emitía deuda en dólares para solventar sus necesidades fiscales y externas, al tiempo que el Banco Central emitía deuda para neutralizar los efectos monetarios de la deuda del Tesoro. El país desarrollaba así una peculiar estrategia según la cual el Estado Nacional contraía deuda para compensar los efectos monetarios de sus propias emisiones de deuda. Con el inicio de la crisis de 2018, los pasivos remunerados del BCRA fueron parcialmente transformados en deuda del Tesoro a través de un amplio conjunto de nuevos instrumentos, algunos de ellos denominados en moneda extranjera.

2.3 El endeudamiento externo

El cambio de administración en diciembre de 2015 trajo consigo un cambio radical en la política de endeudamiento pública. Las necesidades financieras del Tesoro Nacional dejaron de atenderse principalmente con fuentes domésticas y comenzaron a cubrirse a través de un proceso acelerado de endeudamiento externo, predominantemente en moneda extranjera.

La política de endeudamiento se inició de manera temprana en diciembre de 2015, a través de la suscripción de un conjunto de títulos que se utilizarían para afrontar el fallo por el litigio que Argentina mantenía en tribunales de Nueva York con los fondos buitres. Los casi U\$S13.700



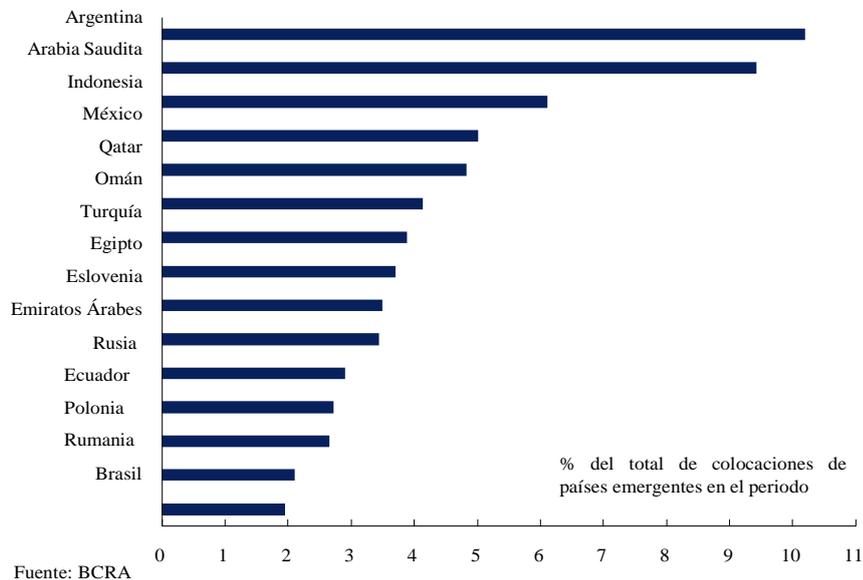
Auditoría General de la Nación

millones de deuda emitidos bajo legislación extranjera con vencimientos en 2022, 2023 y 2025, fueron la llave que destrabó el acceso del sector público a los mercados financieros internacionales.

A partir de ese momento, la deuda adquirió un ritmo vertiginoso, en particular la denominada en moneda extranjera. El endeudamiento fue de tal magnitud y tan veloz que llevó a un rápido crecimiento del stock de deuda luego de tan sólo dos años de gobierno. Argentina resultó el principal colocador de títulos soberanos en los mercados internacionales entre enero de 2016 y abril de 2018, superando a países cuya población y PIB son sustancialmente superiores.

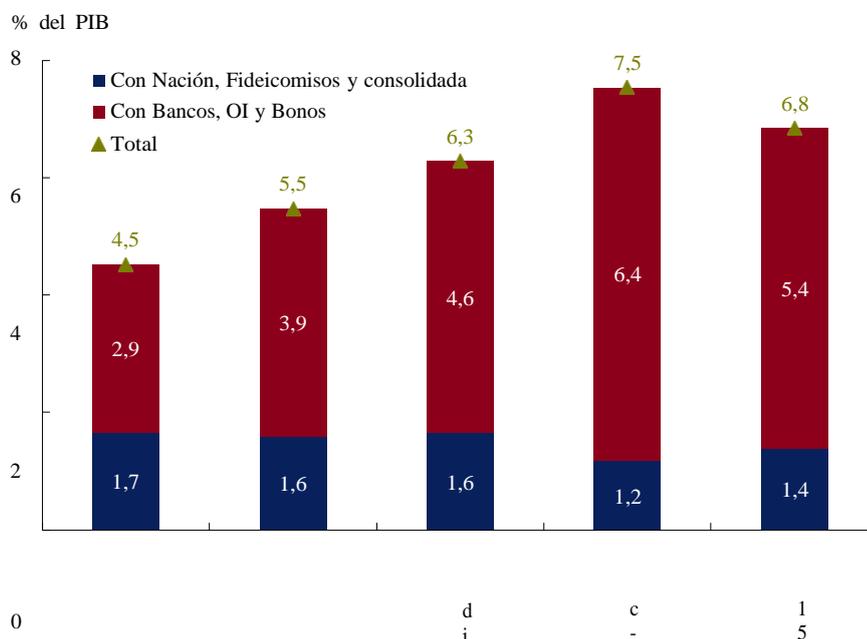


Gráfico 3 | Principales Colocadores de Bonos Soberanos en los Mercados Internacionales. Periodo Ene2016-Abr2018



En simultáneo, varias provincias se alinearon con la estrategia nacional y buscaron financiar sus déficits fiscales colocando deuda en moneda extranjera en los mercados internacionales. En efecto, el endeudamiento provincial agregado pasó de representar 4,5% del PIB a fines de 2015 a 6,8% del PIB en junio de 2019 (últimodato disponible). Es decir, el peso de la deuda provincial en el PIB aumentó más de 50% en menos de 2 años.

Gráfico 4 | Deuda Pública Provincial





Auditoría General de la Nación

dic-16

dic-17

dic-18

jun-19

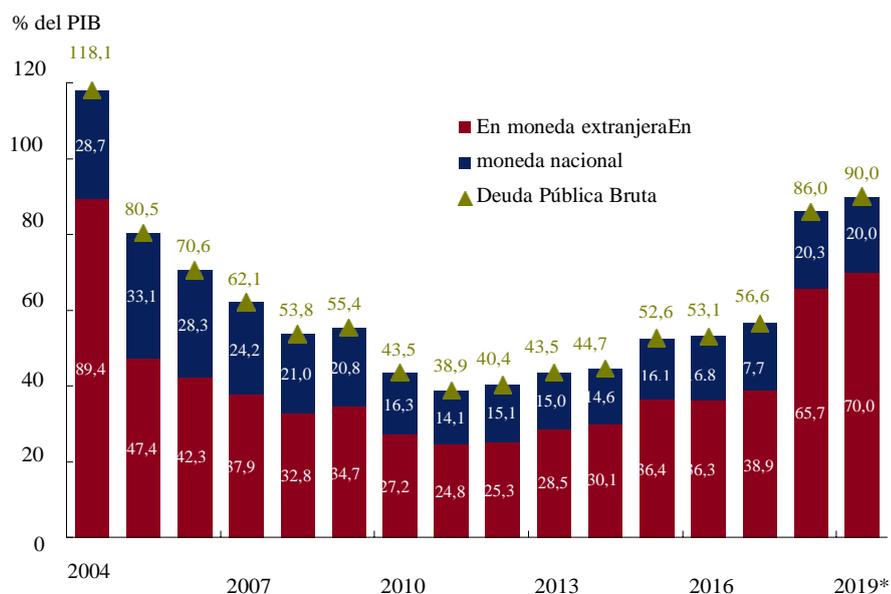
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía e INDEC

La velocidad y magnitud del endeudamiento público del Estado Nacional, junto a la preminencia de las emisiones en moneda extranjera, generaron tras el arribo de los primeros episodios de crisis cambiaria un notable salto en el peso de la deuda. La deuda pública pasó así de representar 52,6% del PIB a fines



de 2015, a 90% cuatro años más tarde. La importancia de la deuda denominada en moneda extranjera prácticamente se duplicó en el mismo período al pasar del 36,4% al 70% del PBI.

Gráfico 5 | Deuda Pública Bruta Nacional por moneda



*Estimación a fines de dic-19 con proyección del PIB Fuente: Ministerio de Economía e INDEC

A fines de diciembre de 2019 el stock de deuda pública nacional ascendía a USD 323,2 mil millones, de los cuales el 60% se concentraba en títulos públicos, 25% en préstamos y 10% en instrumentos de corto plazo (letras).

Cuadro 1 | Deuda Pública Nacional (en millones de US\$)

	dic-19	%
A- DEUDA BRUTA (I + II + III)	323.177	100,00%
B- DEUDA BRUTA (EXCLUIDA LA ELEGIBLE PENDIENTE DE REESTRUCTURACIÓN) (I + II)	320.742	99,25%
I- DEUDA EN SITUACIÓN DE PAGO NORMAL	320.638	99,21%
TÍTULOS PÚBLICOS	194.153	60,08%
- Moneda nacional	38.723	11,98%
- Moneda extranjera	155.416	48,09%
- Amparos y excepciones	15	0,00%
LETRAS DEL TESORO	31.340	9,70%
- Moneda nacional	13.097	4,05%
- Moneda extranjera	18.243	5,65%
PRÉSTAMOS	80.907	25,03%
PRÉSTAMOS GARANTIZADOS	640	0,20%
ORGANISMOS INTERNACIONALES	67.987	21,04%
ORGANISMOS OFICIALES	5.392	1,67%
BANCA COMERCIAL	2.868	0,89%
PAGARÉS DEL TESORO	1.623	0,50%
AVALES	2.397	0,74%



Auditoría General de la Nación

ADELANTOS TRANSITORIOS BCRA	14.237	4,41%
II- DEUDA EN SITUACIÓN DE PAGO DIFERIDO	104	0,03%
III- DEUDA ELEGIBLE PENDIENTE DE REESTRUCTURACIÓN	2.435	0,75%

Fuente: Ministerio de Economía

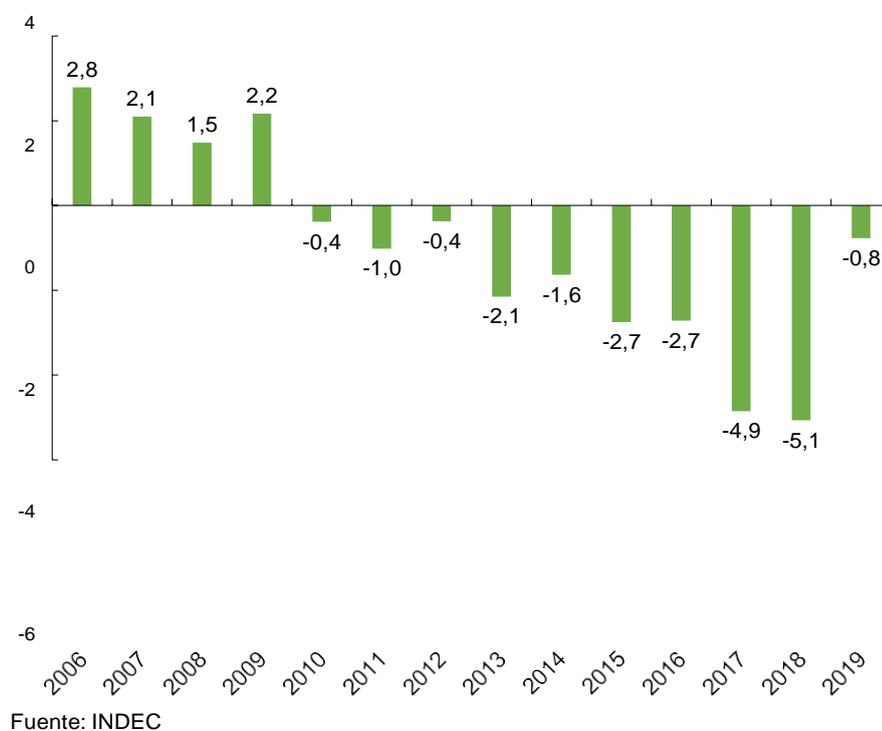


3. El ciclo de deuda y la fuga de capitales

3.1 Dos etapas de especulación financiera y formación de activos externos

Desde finales de 2015 y hasta principios de 2018, Argentina experimentó uno de los procesos de endeudamiento de mayor magnitud y velocidad de toda su historia. El vertiginoso crecimiento de la deuda permitió durante poco más de un año combinar la recuperación económica con un drástico empeoramiento del resultado de las cuentas externas.

Gráfico 6 | Cuenta corriente (en porcentaje del PIB)



A principios de 2018, frente a un desbalance record en las cuentas externas y el cambio de humor de los mercados internacionales, sobrevino la crisis, y el gobierno recurrió a la asistencia del FMI para evitar un default inminente. La decisión evidenció que los compromisos de deuda asumidos resultaban ya por entonces impagables sin el acceso a nuevo financiamiento.

Los dólares del endeudamiento mediante colocaciones de bonos hasta principios de 2018, y con el FMI después, alimentaron un ciclo de especulación financiera que terminó en una severa crisis de sobreendeudamiento, devaluación del peso, aceleración inflacionaria, profunda recesión, desempleo, pobreza creciente y deterioro de la distribución del ingreso.



Auditoría General de la Nación

En la **primera etapa**, los mercados internacionales de deuda funcionaron como la principal fuente de financiamiento para los sectores público y privado. Entre enero de 2016 y abril de 2018 se alimentó el ciclo de endeudamiento y valorización financiera con el ingreso de divisas por deuda pública, privada e inversiones especulativas de portafolio por USD 100.000 millones.

El 81% de las divisas que ingresaron al mercado de cambios provinieron de colocaciones de deuda del Sector Público Nacional (USD 64,5 mil millones), provincias (USD 11,4 mil millones), y de empresas (USD

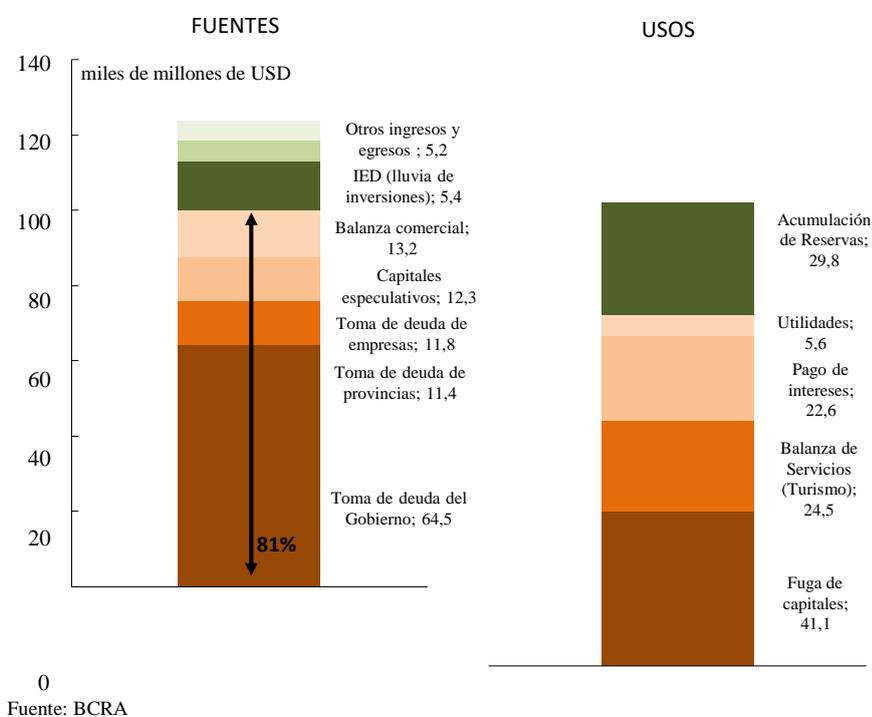


Auditoría General de la Nación

11,8 mil millones), y de la entrada de capitales especulativos⁴ (USD 12,3 mil millones) atraídas por las altas tasas de interés que se ofrecían.

Por su parte, la inversión extranjera directa (IED) no logró despuntar pese a la aclamada “lluvia de inversiones”. En efecto, estas últimas apenas representaron 4,3% (USD 5,3 mil millones) de la totalidad de capitales que ingresaron en este período.

Gráfico 7 | Balance Cambiario. Periodo Ene2016-Abr2018



La entrada de divisas descripta financió la formación de activos externos⁵ (que totalizó USD 41,1 mil millones entre enero de 2016 y abril de 2018 (un promedio mensual de US\$1.500 millones), más el déficit de la balanza de servicios (USD 24,5 mil millones; fundamentalmente ligados al turismo) y el creciente pago de intereses (USD 22,6 mil millones).

Si bien esta política de endeudamiento permitió que durante este primer período se acumularan reservas internacionales (USD 29,4 mil millones), ya se destacaban signos importantes de alerta. Casi el 70% de los dólares financieros que ingresaron al país, salieron en ese mismo período en concepto de formación de activos externos del sector privado y pago de intereses y utilidades.



Auditoría General de la Nación

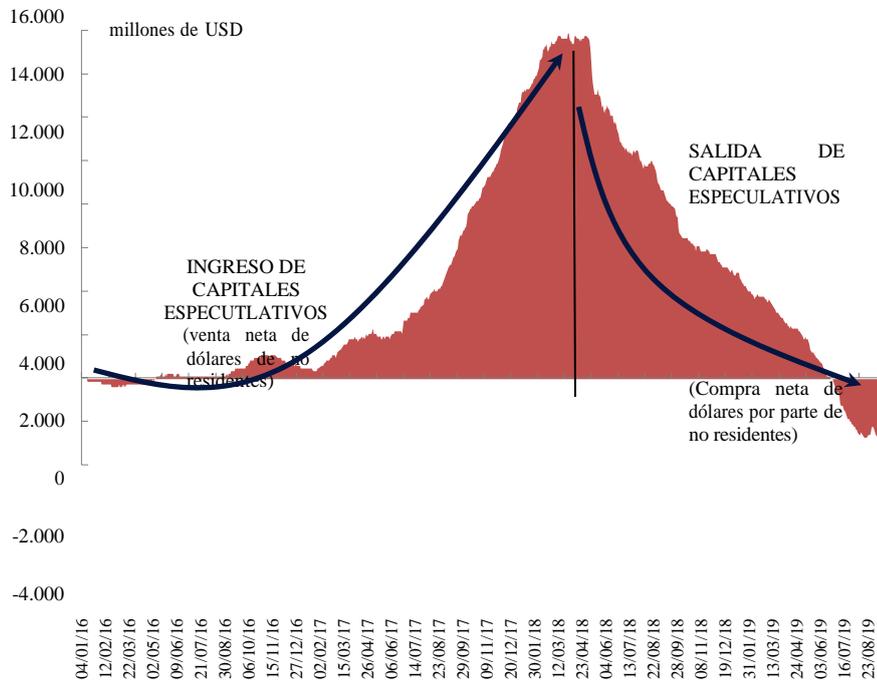
La insostenibilidad del programa macroeconómico se hizo evidente con la imposibilidad de refinanciar las deudas ante el cierre parcial de los mercados internacionales para Argentina a principios de 2018. De esta forma comenzaba una **segunda etapa** signada por la inestabilidad cambiaria, la salida de capitales especulativos, la aceleración de la fuga y la pérdida de reservas internacionales.

⁴ Inversiones de portafolio de no residentes.

⁵ FAE, coloquialmente llamada “fuga de capitales”



Gráfico 8 | Evolución diaria acumulada de los flujos de “no residentes” y títulos valores en mercado secundario



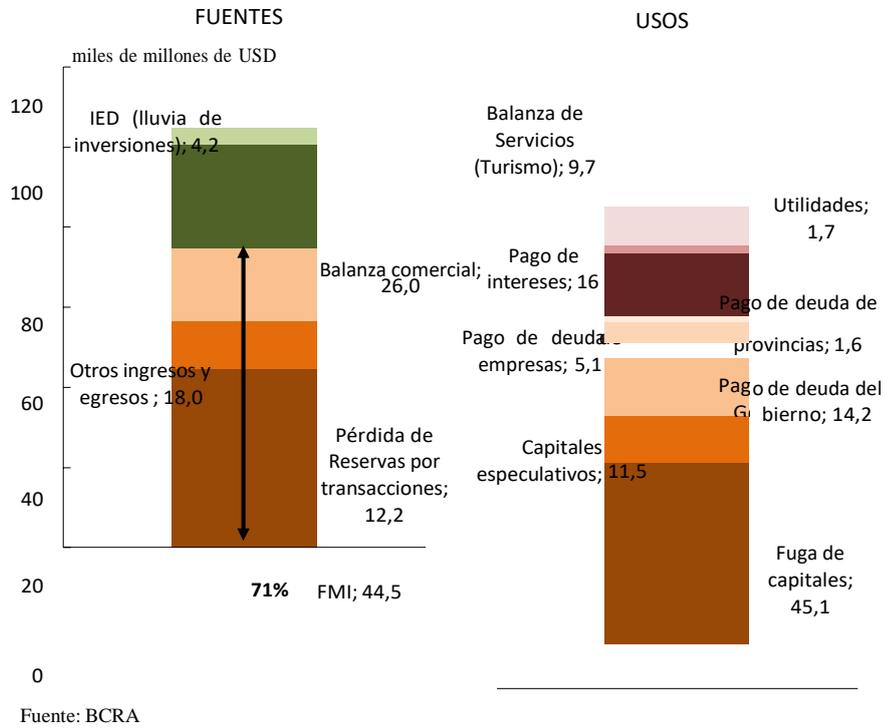
Fuente: BCRA

El préstamo del FMI pasó a ser la fuente primordial de nuevo financiamiento durante el período comprendido entre mayo de 2018 y octubre de 2019. El país enfrentaba una creciente demanda de divisas en concepto de atesoramiento de residentes, salida de capitales especulativos y pagos de deuda.

Entre mayo de 2018 y hasta que fueron establecidos los controles cambiarios más estrictos en octubre 2019, del total pautado con el FMI llegaron a desembolsarse cerca de USD 44,5 mil millones. Estos fondos junto a las reservas internacionales, abastecieron una fuga de capitales del sector privado, que alcanzó los USD 45,1 mil millones, una salida de capitales especulativos por USD 11,5 mil millones y los servicios de la deuda (pública y privada) por USD 36,9 mil millones.



Gráfico 9 | Balance Cambiario. Periodo May2018-Oct2019



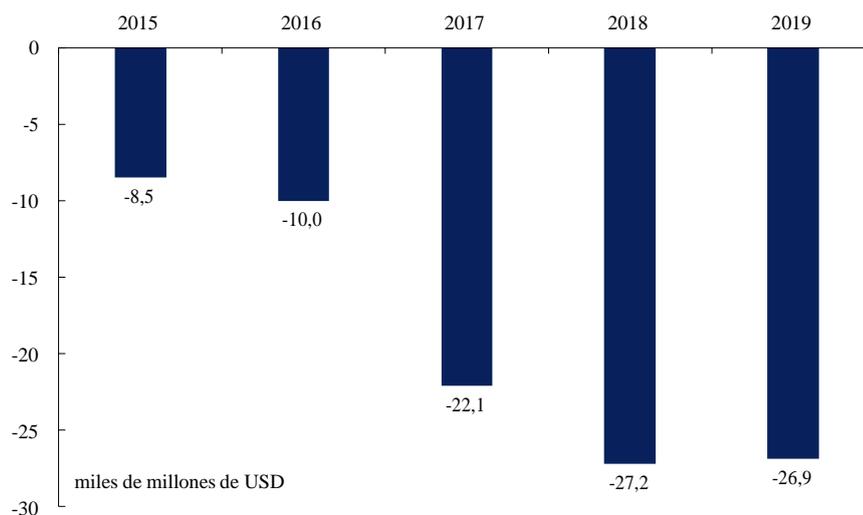


3.2 La “fuga de capitales” o formación de activos externos de los residentes

La “fuga de capitales” del período comprendido entre enero de 2016 y octubre de 2019 alcanzó los USD 86,2 mil millones⁶. Durante la primera fase del ciclo de endeudamiento y valorización financiera la formación de activos externos de los residentes alcanzó los USD 41,1 mil millones, mientras que los restantes USD 45,1 mil millones se formaron durante el ciclo de aceleración de la fuga de capitales.

La evolución de la formación de activos externos, que operó prácticamente sin restricciones desde 2016, se triplicó en cuatro años al pasar de USD 8,5 mil millones en 2015, a niveles cercanos a los USD 27 mil millones en los años 2018 y 2019⁷.

Gráfico 10 | Formación de activos externos del sector privado no financiero



Fuente: BCRA

Las estadísticas cambiarias permiten diferenciar las operaciones que involucran el movimiento físico del dinero (Billete) de aquellas que no (Divisa). El 74% de la demanda neta de activos externos en el período fue explicada por las operaciones con billetes, realizadas prácticamente en su totalidad por personas humanas. Entre 2016 y 2019, la compra neta de billetes por parte de las personas humanas superó los USD 62,6 mil millones.



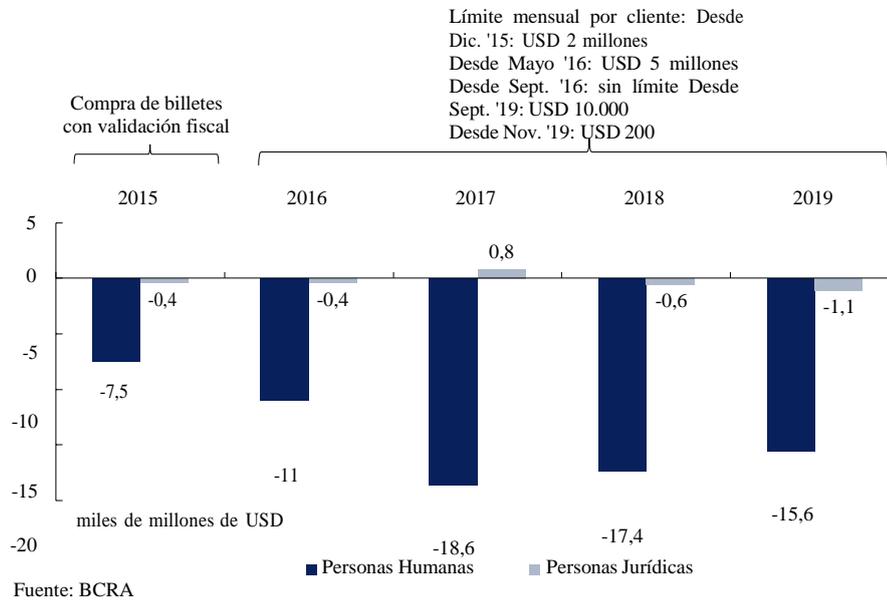
Auditoría General de la Nación

⁶ Resulta pertinente aclarar que, en el marco de las reformas establecidas sobre el mercado cambiario, a partir del 01.07.17 y hasta el 31.08.19, la información de las operaciones de cambio careció del carácter de declaración jurada y el concepto era solicitado exclusivamente con fines estadísticos. A partir del 01.09.19 entró en vigencia la Comunicación "A" 6770 y complementarias, donde se reestableció el boleto de cambio y el carácter de declaración jurada de los datos contenidos en el mismo.

⁷ Hacia finales de octubre de 2019 el gobierno finalmente endureció los límites del control cambiario luego de las elecciones presidenciales.

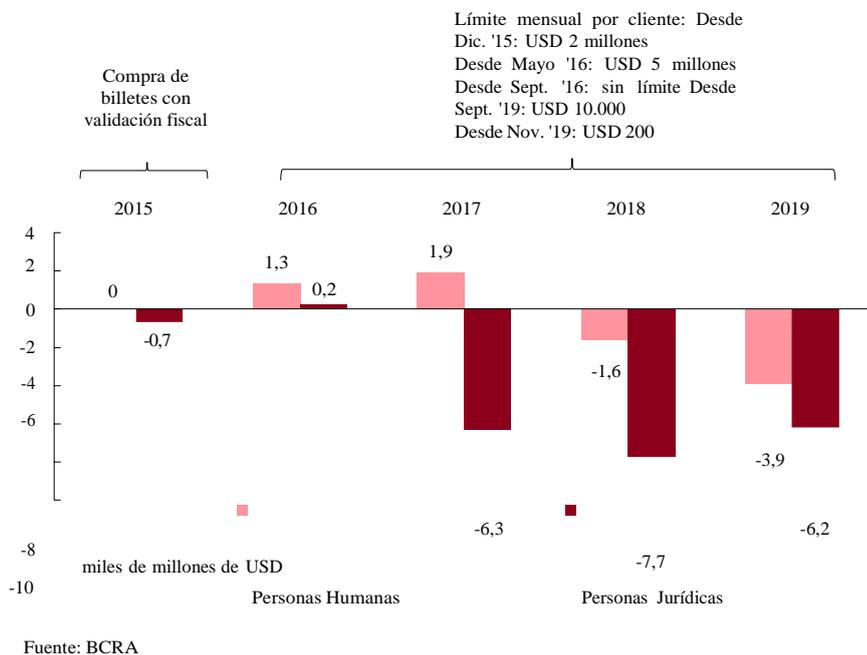


Gráfico 11 | Formación de activos externos del sector privado no financiero. Billetes



Por su parte, las transferencias netas al exterior (divisas) fueron efectuadas en su mayor parte por personas jurídicas y otros (empresas y fondos comunes de inversión⁸). No obstante, la formación de activos externos de los individuos bajo la forma de compras netas de divisas se aceleró en 2019, llegando a los USD 4 mil millones.

Gráfico 12 | Formación de activos externos del sector privado no financiero. Divisas





Auditoría General de la Nación

⁸ Dentro de este total puede haber pagos de obligaciones externas, tanto comerciales como financieras. Se debe a que tal como se mencionó anteriormente, durante el período considerado se “relajaron” los requerimientos informativos exigidos por parte de los agentes financieros a los clientes.



Por su parte, la cantidad de personas que accedió al mercado de cambios se mantuvo en torno a los 4 millones de individuos entre 2016 y 2018. En cambio, en 2019, se registró un máximo de 5,5 millones de individuos que accedieron al mercado para adquirir billetes comprando unos USD 3.900 per cápita.

Gráfico 13 | Personas humanas que compraron billetes

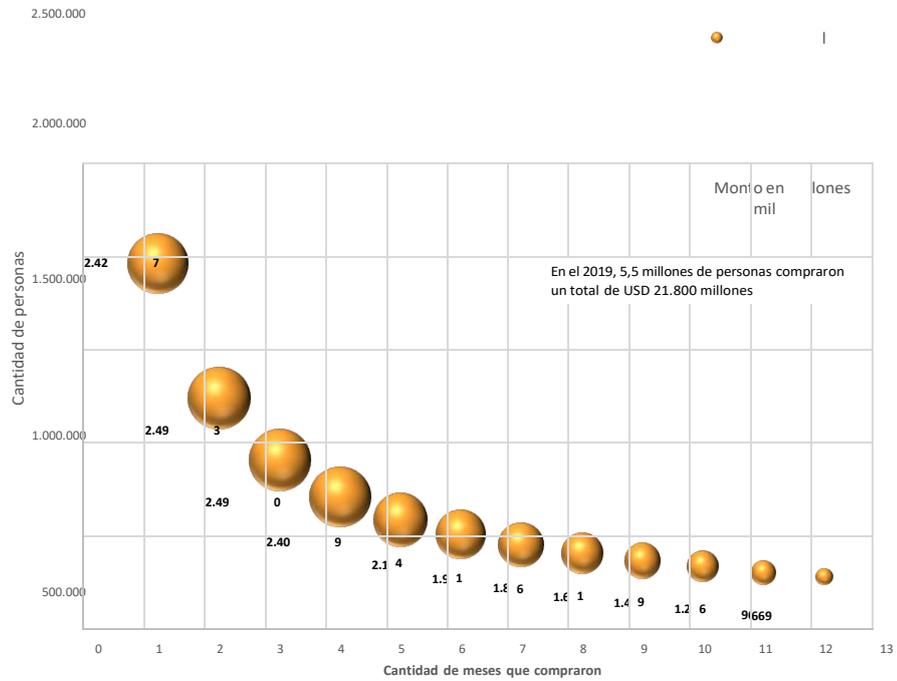


Fuente: BCRA

Al contemplar la intensidad con la que los individuos accedieron al mercado de cambios (considerando períodos mensuales), se evidencia que más de la mitad de los compradores de billetes accedió al mercado, como máximo, en 2 meses. El monto adquirido por éstos representó el 23% del total de las compras brutas de billetes. En el otro extremo, menos de 1000 personas humanas adquirieron moneda extranjera en más de 10 meses del año 2019.



Gráfico 14 | Compra bruta de billetes de las personas humanas



Fuente: BCRA



Auditoría General de la Nación

La fuga de capitales mostró a lo largo del período elevados niveles de concentración. Los 100 mayores compradores demandaron USD 24.679 millones entre diciembre de 2015 y octubre de 2019. Al considerar las operaciones realizadas en concepto de FAE por los mayores 10 compradores, sus operaciones alcanzan en el período los USD 7.945 millones⁹.

Cuadro 2 | Compradores netos de activos externos del sector privado (billetes y divisas) entre 17.12.2015 y 27.10.2019

Orden	Total (en millones de USD)	Participación acumulada en el total
Top 10	7.945	6,1%
Top 50	19.153	14,8%
Top 100	24.679	19,1%
Top 200	30.353	23,5%
Top 300	33.619	26,0%
Top 500	37.644	29,1%
Top 1.000	42.338	32,7%
Top 2.500	47.705	36,9%
Top 5.000	51.305	39,7%
Top 10.000	54.879	42,4%
FAE de los compradores netos	129.376	

Fuente: BCRA

Al analizar el grado de concentración de las compras netas dentro de las operaciones realizadas exclusivamente por personas humanas, se observa que tan sólo el 10% de quienes tuvieron una formación de activos externa neta positiva, concentró aproximadamente el 63,8% de las compras netas realizada por individuos (USD 47.006 millones). Si por el contrario se considera únicamente el 1% de personas humanas con mayores compras netas, tan sólo 66.639 personas demandaron USD 16.206 millones en concepto de FAE, lo que representa el 22% del total¹⁰.



Auditoría General de la Nación

⁹ Para una desagregación entre personas humanas y personas jurídicas de los mayores compradores netos ver Anexo.

¹⁰ La persona humana que más dólares compró en el período de referencia realizó operaciones por un monto neto total de USD 40,5 millones. Para más detalles sobre la concentración de compra de billetes y divisas por parte de personas humanas y jurídicas ver Anexos.



Cuadro 3 | Formación de activos externos (billetes y divisas) de las personas humanas que resultaron compradores netos entre 17.12.15 y 27.10.19

	Decil	Escala de compras netas		Cantidad de personas		Compras netas de activos externos en ME		
		Desde	Hasta	Cantida dpor decil	Porcentaje de cantidad de personas	Total por decil	Porcentaje de lascompras netas totales	Compras netas medias por decil
		USD	USD	Unidades	%	Millones de USD	%	USD
Deciles	1	1	200	669.361	10	67	0,1	100
	2	200	500	669.360	10	234	0,3	350
	3	500	973	669.361	10	472	0,6	705
	4	973	1.539	669.360	10	800	1,1	1.196
	5	1.539	2.518	669.361	10	1.352	1,8	2.019
	6	2.518	4.190	669.360	10	2.206	3,0	3.295
	7	4.190	6.969	669.361	10	3.631	4,9	5.424
	8	6.969	12.002	669.360	10	6.177	8,4	9.228
	9	12.002	25.403	669.361	10	11.695	15,9	17.472
	10	25.403	40.540.001	669.360	10	47.006	63,8	70.226
Percentile sdel decil 10	91	25.403	28.098	66.936	1	1.788	2,4	26.716
	92	28.098	31.266	66.936	1	1.985	2,7	29.651
	93	31.266	35.252	66.936	1	2.222	3,0	33.199
	94	35.252	40.191	66.936	1	2.520	3,4	37.655
	95	40.191	46.700	66.936	1	2.898	3,9	43.301
	96	46.700	55.389	66.936	1	3.402	4,6	50.820
	97	55.389	67.576	66.936	1	4.090	5,6	61.105
	98	67.577	86.106	66.936	1	5.094	6,9	76.095
	99	86.106	122.423	66.936	1	6.801	9,2	101.610
	100	122.423	40.540.001	66.936	1	16.206	22,0	242.105
Total				6.693.605		73.640	100,0	11.002

Nota: Datos provisorios sujetos a revisión en base al Régimen Informativo de Operaciones de Cambio

En el caso de las personas jurídicas y otros (principalmente empresas y fondos comunes de inversión), la concentración de la fuga de divisas en pocas manos es todavía más marcada. El 10% de los mayores compradores (8.527 empresas) demandó USD 51.742 millones en concepto de FAE (el 92,9% de los montos totales adquiridos por empresas). Por su parte, el 1% de las mayores empresas compradoras (853 firmas) adquirieron divisas por USD 41.124 millones (equivalente al 73,8% de las compras netas delas empresas¹¹).



Auditoría General de la Nación

¹¹ La persona jurídica que más dólares compró en el período de referencia realizó operaciones por un monto neto total de USD 1.200 millones.



Cuadro 4 | Formación de activos externos (billetes y divisas) de las personas jurídicas y otros que resultaron compradores netos entre 17.12.15 y 27.10.19

Decil	Escala de compras netas		Cantidad de personas		Compras netas de activos externos en ME		
	Desde	Hasta	Cantidad por decil	Porcentaje de cantidad de personas	Total por decil	Porcentaje de las compras netas totales	Compras netas medias por decil
	USD	USD	Unidades	%	Millones de USD	%	USD
Deciles	1	1.182	8.528	10	5	0,0	535
	2	1.183 - 3.500	8.528	10	19	0,0	2.248
	3	3.500 - 7.200	8.528	10	44	0,1	5.186
	4	7.200 - 13.017	8.528	10	86	0,2	10.026
	5	13.018 - 23.250	8.528	10	153	0,3	17.904
	6	23.250 - 40.703	8.528	10	267	0,5	31.263
	7	40.707 - 75.000	8.528	10	476	0,9	55.817
	8	75.000 - 148.000	8.528	10	905	1,6	106.126
	9	148.000 - 390.000	8.528	10	2.040	3,7	239.208
	10	390.000 - 1.248.233.482	8.527	10	51.742	92,8	6.068.020
Percentiles del decil 10	91	390.000 - 445.911	853	1	356	0,6	417.049
	92	445.958 - 517.094	853	1	409	0,7	479.050
	93	517.144 - 616.207	853	1	482	0,9	565.209
	94	616.305 - 743.780	852	1	577	1,0	676.706
	95	744.274 - 938.800	853	1	713	1,3	835.629
	96	938.865 - 1.242.257	853	1	915	1,6	1.073.035
	97	1.243.714 - 1.796.421	852	1	1.270	2,3	1.490.308
	98	1.799.060 - 3.041.517	853	1	1.977	3,5	2.318.274
	99	3.043.202 - 7.126.987	853	1	3.919	7,0	4.594.700
	100	7.132.095 - 1.248.233.482	852	1	41.124	73,8	48.268.027
Total			85.279		55.736	100,0	653.570

Nota: Datos provisionarios sujetos a revisión en base al Régimen Informativo de Operaciones de Cambio

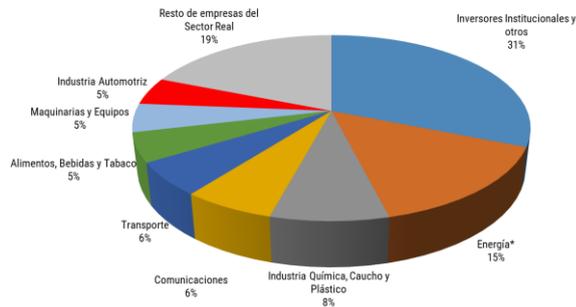
Al analizar la composición sectorial de las empresas que conformaron el primer decil en la formación de activos externos durante el período, se observa que los Inversores institucionales y otros, junto a las firmas del sector de Energía se ubican en los primeros puestos del ranking. Por detrás de ellos se ubicaron los sectores de Químicos, Caucho y Plástico, las Comunicaciones, el Transporte, Alimentos, Bebidas y Tabaco, Maquinarias y Equipos y la Industria Automotriz. Este patrón de distribución se verifica tanto para el caso del decil de mayores compras, como como para el caso del 1% que concentra mayores operaciones.

Gráfico 15 | Distribución sectorial de los principales compradores (en %)



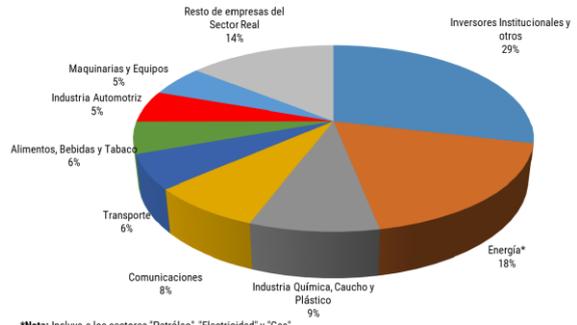
Auditoría General de la Nación

Mercado de Cambios
Compradores netos de activos externos (billetes y divisas)
Personas jurídicas y otros - Decil 10: USD 51.742 millones
Período: 17.12.15 a 27.10.19



*Nota: Incluye a los sectores "Petróleo", "Electricidad" y "Gas"

Mercado de Cambios
Compradores netos de activos externos (billetes y divisas)
Personas jurídicas y otros - Percentil 100: USD 41.124 millones
Período: 17.12.15 a 27.10.19



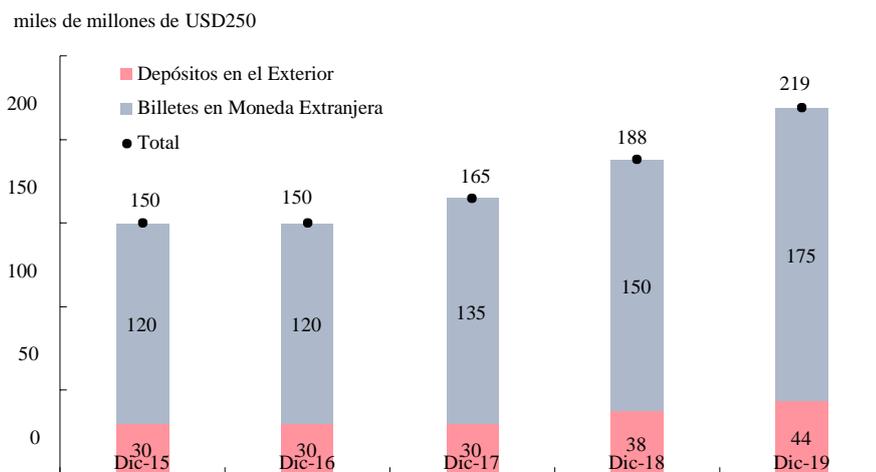
*Nota: Incluye a los sectores "Petróleo", "Electricidad" y "Gas"



Auditoría General de la Nación

La mayor parte de la formación de activos externos terminó fuera del sistema financiero local. El stock de billetes que el sector privado mantiene en su poder por fuera del sistema (el denominado “colchón”), cerró 2019 en USD 175 mil de millones (aumentó USD 55 mil millones respecto de diciembre de 2015) y los depósitos en el exterior alcanzaron USD 44 mil millones, USD 14 mil millones por encima de diciembre de 2015.

Gráfico 16 | Posición de inversión internacional. Sector privado no financiero



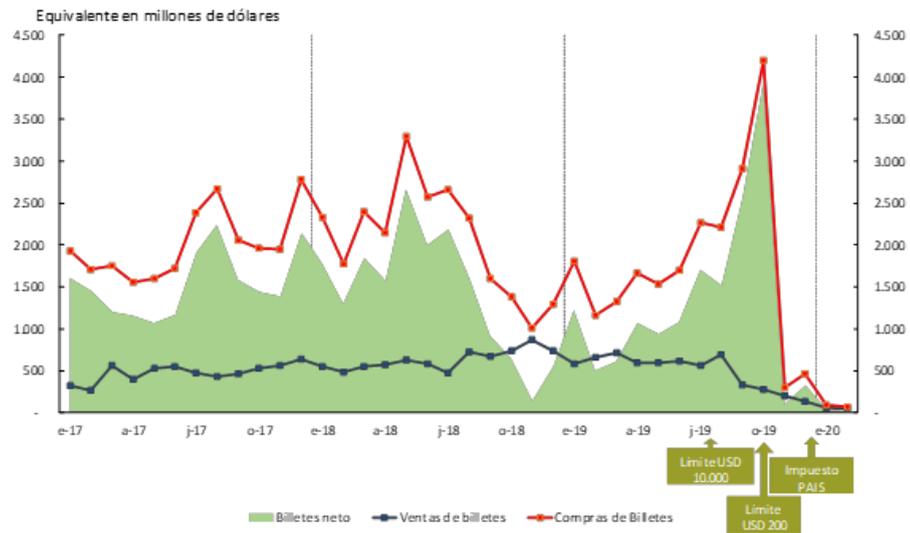
Fuente: BCRA en base a INDEC

La velocidad y magnitud de la FAE se redujo una vez reincorporados los controles en el acceso al mercado de cambios. Las compras netas de billetes pasaron de un promedio mensual de USD 1.513 millones asólo USD 214 millones mensuales en el último bimestre del año. Entre enero y febrero de 2020, las compras y las ventas de billetes de los individuos prácticamente se compensaron.

Gráfico 17 | Venta y compra de billetes por parte de personas humanas



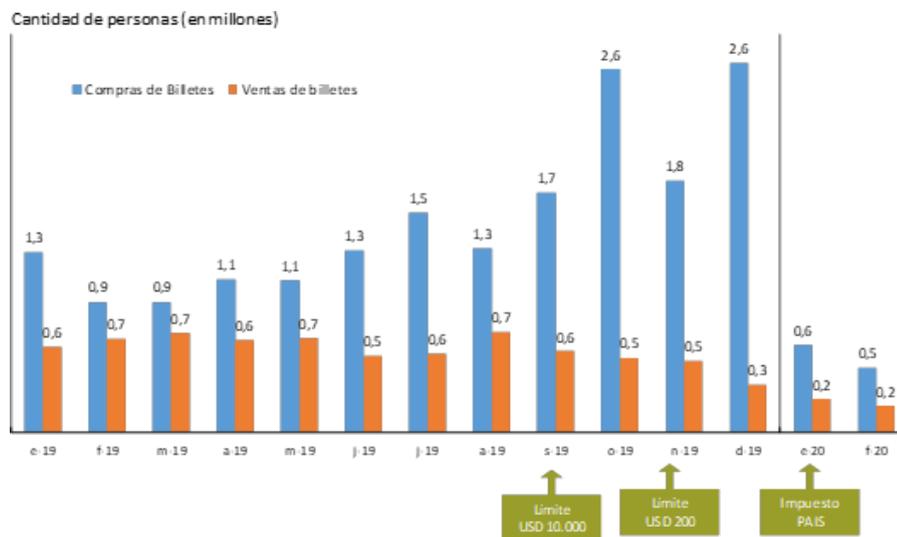
Auditoría General de la Nación





Finalmente, la cantidad de individuos que accedieron al mercado para la compra de billetes en moneda extranjera registró una caída sustancial tras la aplicación del impuesto PAIS. En comparación con el pico de octubre y diciembre pasados, de 2,6 millones de personas por mes comprando dólares, en los últimos 2 meses tan sólo 500 mil personas accedieron al mercado de cambios para la compra de billetes.

Gráfico 18 | Cantidad de individuos que compraron y vendieron billetes en moneda extranjera



4. Consideraciones finales

La economía argentina encuentra en la restricción externa al crecimiento una de las principales explicaciones de su ciclo económico. Las grandes crisis ocurridas a lo largo de la historia tienen por lo general su raíz en ajustes violentos fruto de la acumulación de desequilibrios en el balance de pagos, que tienen a su vez por detrás factores estructurales tales como las dependencias tecnológicas y financieras.

En este contexto, la deuda externa suele asumir un rol ambiguo. Enmarcada en una estrategia económica integral orientada a potenciar las capacidades tecnológicas y productivas requeridas para superar las limitaciones estructurales del país, la deuda puede funcionar como un facilitador del proceso de desarrollo. Alternativamente, la historia demuestra que, en el marco de programas de liberalización y desregulación, la deuda asume el perjudicial rol de postergar y pronunciar los ciclos de ajuste de las cuentas externas.

Lo ocurrido entre finales de 2015 y 2019 responde claramente al segundo de estos casos. Las reformas encaradas en el período tendieron a acrecentar el desbalance externo de la economía argentina, al tiempo que se promovían negocios especulativos de corto plazo financiados con un masivo proceso de endeudamiento externo. Dicha situación terminó por desencadenar una grave



Auditoría General de la Nación

crisis en la primera mitad de 2018, que como tantas otras veces, dejó tras de sí dramáticas condiciones sociales y una pesada carga de compromisos generados por el endeudamiento.

Las estadísticas respecto de lo ocurrido en el mercado de cambios ratifican que la fenomenal deuda externa contraída en el período tuvo como correlato principal una caudalosa formación de activos externos. Lejos de utilizarse en favor de la superación de los problemas estructurales del país, su principal uso fue el financiamiento de un régimen de especulación y valorización financiera.



Auditoría General de la Nación

Los más de USD 86 mil millones que se fugaron en concepto de formación de activos externos son, para una economía necesitada de divisas, un sacrificio significativo que puede expresarse en términos de crecimiento, inversiones y puestos de trabajo no realizados. Los registros de la fuga de capitales en el período equivalen a los gastos de más de 3 años y medio en materia de importaciones de bienes de capital e insumos de uso difundido. Los recursos derivados a la fuga de capitales condicionaron y condicionarán las posibilidades de desarrollo económico de nuestro país.

Las implicancias del modelo de endeudamiento y fuga adoptado por el gobierno anterior no se limitan al impacto negativo en el nivel de actividad económica y empleo, sino que se cuentan también en el plano distributivo. Tal como lo refleja la información del período, unos pocos individuos y empresas concentraron la mayor parte de la demanda de dólares. En paralelo, el régimen de liberalización financiera y endeudamiento desencadenó una crisis macroeconómica cuyos efectos sobre los ingresos de la gran mayoría de la población han sido desastrosos, lo que derivó en un aumento significativo de los niveles de desigualdad y pobreza.

Lo ocurrido en el período 2018-2019 evidencia, además, que los niveles de tipo de cambio requeridos para equilibrar la oferta y la demanda de divisas en contextos de plena liberalización de la cuenta capital y financiera del balance de pagos son insostenibles política y socialmente. Los movimientos abruptos del tipo de cambio bajo el régimen de flotación libre, lejos de contener la demanda de divisas por formación de activos externos, tendieron a exacerbarla, generando gravosas consecuencias sobre la dinámica de precios y salarios. A pesar de las mega devaluaciones ocurridas, la demanda para la formación de activos externos no dejó de incrementarse, al tiempo que la crisis se hacía cada vez más insoportable para la mayoría de la población.

Los controles y regulaciones cambiarias y sobre la cuenta capital y financiera del balance de pagos son por lo tanto una pieza esencial para una estrategia de desarrollo que apunte a que nuestro país supere las históricas restricciones estructurales al crecimiento sostenido con igualdad y se integre de forma inteligente a una globalización financiera en permanente proceso de transformación.



5. Bibliografía

Braun, O. (1981), “La imagen y la realidad”, *Tiempos modernos*, 420/421, 83–94.

Canitrot, A. (1981), “Teoría y práctica del liberalismo: política antinflacionaria y apertura económica en la Argentina 1976–1981”, *Desarrollo Económico*, 21(82), 131–189.

Canitrot, A. (1982), “Orden Social y Monetarismo”, Ciudad de Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

Damill M., Frenkel R. y Rapetti M. (2005); “La deuda argentina: Historia, default y reestructuración”. CEDES, abril de 2005.

Diamand M. (1973); “Doctrinas económicas, desarrollo e independencia”. Editorial Paidós, Buenos Aires 1973.

Diamand, M. (1985), “El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?”, *Cuadernos del Centro de Estudios de la Realidad Económica*, 1, 1

Feldman G. y Formento A. (2019); “Marco regulatorio cambiario y dinámica del sector externo: un análisis del caso argentino reciente”. *Cuad. Econ.*, Volumen 38, Número 77, p. 631-654, 2019.

French-Davis R. (2001); “Crisis financieras en países ‘exitosos’”. CEPAL. Santiago de Chile 2001.

Frenkel R. (2003); “Globalización y crisis financiera en América Latina”. *Revista de la CEPAL* N° 80. Agosto de 2003.

Frenkel R. (2014); “Las perspectivas de América Latina en materia de endeudamiento externo”. Capítulo IV en *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, CEPAL. Santiago de Chile, mayo de 2014.

Manzanelli P., Barrera M., Wainer A. y Bona L. (2015); “Deuda externa, fuga de capitales y restricción externa. Desde la última dictadura militar hasta la actualidad”. Documento de Trabajo N° 68, CEFIDAR. Buenos Aires, abril de 2015.

Ocampo J. A. (2014); “La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia”, en *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. CEPAL mayo de 2014.



6. Anexos

A) Flujos Cambiarios 2016-2019

En miles de millones de dólares

(+): Fuentes de fondos; (-) Usos de fondos

Cuentas	2016	2017	2018	2019	Total
Cuenta Corriente Cambiaria Privada	-3,6	-9,1	-2,0	16,3	1,6
Cuenta Corriente Cambiaria Pública	-11,9	-8,0	-9,4	-10,0	-39,3
Depósitos Privados	11,8	4,0	2,5	-9,5	8,8
Títulos Públicos y BCRA	32,2	42,4	-3,7	-26,2	44,7
FMI y otros Organismos Internacionales	-2,1	-0,1	38,4	16,1	52,3
Formación de Activos externos del Sector Privado No Financiero	-10,0	-22,1	-27,2	-26,9	-86,2
Resto de la Cuenta Financiera Cambiaria Privada	-2,7	8,7	12,1	19,2	37,3
Reservas Internacionales del BCRA	-13,7	-15,7	-10,8	21,0	-19,2

Nota: Información provisoria sujeta a revisión

Detalle de las cuentas incluidas:

Cuenta Corriente Cambiaria Privada: básicamente, ingresos netos por balance comercial de bienes neto de gastos por viajes y pagos de intereses y utilidades y dividendos

Cuenta Corriente Cambiaria Pública: básicamente, pagos de intereses por deuda por títulos y con organismos internacionales

Depósitos Privados: variación de saldos en el sistema financiero local en moneda extranjera

Títulos Públicos y BCRA, y FMI y otros Organismos Internacionales: desembolsos netos de pagos de capital

Formación de Activos externos del Sector Privado No Financiero: compras netas de billetes en moneda extranjera para tenencia y para transferencias a cuentas propias en el exterior

Resto de la Cuenta Financiera Cambiaria Privada: básicamente, IED, deuda financiera, no informado y "Canjes"

B) Compradores netos de activos externos del sector privado (billetes y

divisas) Personas jurídicas y otros

Período: 17.12.15 a 27.10.19

Orden	Total (en millones de USD)	Participación acumulada en el total
Top 10	7.945	14,3%
Top 50	19.153	34,4%
Top 100	24.679	44,3%
Top 200	30.352	54,5%
Top 300	33.602	60,3%
Top 500	37.575	67,4%
Top 1.000	42.082	75,5%
Top 2.500	46.915	84,2%
Top 5.000	49.831	89,4%
Total compras de compradores netos	55.736	



Auditoría General de la Nación

C) Compradores netos de activos externos del sector privado (billetes y divisas) Personas humanas

Período: 17.12.15 a 27.10.19

Orden	Total (en millones de USD)	Participación acumulada en el total
Top 10	217	0,3%
Top 50	559	0,8%
Top 100	823	1,1%
Top 200	1.159	1,6%
Top 300	1.388	1,9%
Top 500	1.740	2,4%
Top 1.000	2.355	3,2%
Top 2.500	3.510	4,8%
Top 5.000	4.756	6,5%
Top 10.000	6.500	8,8%
Top 50.000	13.991	19,0%
Top 100.000	19.860	27,0%
Total compras de compradores netos	73.640	

D) Mercado de Cambios: Personas jurídicas y otros - Decil 10 Compradores netos de activos externos del sector privado (billetes y divisas)Período: 17.12.15 a 27.10.19

Sector	Cantidad de personas (en unidades)	Monto (en millones de USD)	Participación por monto
Inversores Institucionales y otros	3.516	16.114	31%
Energía*	209	7.736	15%
Industria Química, Caucho y Plástico	400	4.176	8%
Comunicaciones	72	3.269	6%
Transporte	400	2.980	6%
Alimentos, Bebidas y Tabaco	266	2.624	5%
Maquinarias y Equipos	330	2.577	5%
Industria Automotriz	163	2.475	5%
Resto de empresas del Sector Real	3.171	9.790	19%
TOTAL	8.527	51.742	

**E) Mercado de Cambios: Personas jurídicas y otros -
 Percentil 100 Compradores netos de activos externos del
 sector privado (billetes y divisas) Período: 17.12.15 a 27.10.19**

Sector	Cantidad de personas (en unidades)	Monto (en millones de USD)	Participación por monto
Inversores Institucionales y otros	314	11.839	29%
Energía*	84	7.442	18%
Industria Química, Caucho y Plástico	63	3.634	9%
Comunicaciones	21	3.179	8%
Transporte	54	2.449	6%
Alimentos, Bebidas y Tabaco	35	2.278	6%
Industria Automotriz	24	2.251	5%
Maquinarias y Equipos	44	2.203	5%
Resto de empresas del Sector Real	213	5.848	14%
TOTAL	852	41.124	
L			

c) Inserción solicitada por los Auditores Generales Licenciado Jesús Rodríguez, Dr. Alejandro Nieva y Dr. Miguel Ángel Pichetto. Punto 3.1 del Orden del Día.

BUENOS AIRES, 16 de mayo de 2023

MEMORANDO N° 16/23-AG4

MEMORANDO N° 18/23-AG3

MEMORANDO N° 9/23-P

A: COLEGIO DE AUDITORES GENERALES

DE: AUDITORES GENERALES
Dr. Alejandro Mario NIEVA
Dr. Miguel PICHETTO
Dr. Jesús RODRIGUEZ

Ref: Act. 87/23 BANCO DE LA NACION ARGENTINA - ESTADOS FINANCIEROS ANUALES POR EL EJERCICIO FINALIZADO AL 31-122022.

Por el presente voto se vienen a exponer los fundamentos de la disidencia parcial respecto de los proyectos de informe sobre los Estados Financieros Consolidados y Separados del Banco de la Nación Argentina correspondientes al ejercicio cerrado el 31 de diciembre de 2022 elevados para tratamiento del Colegio de Auditores Generales en el marco de la actuación de la referencia.

Los proyectos de informe muestran opiniones favorables sin salvedades, con tres párrafos de énfasis referidos a:

1. Diferencias entre las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y el marco de información contable establecido por el BCRA, relacionadas con el deterioro de valor (párrafo 5.5 de la NIIF 9).
2. La entidad continúa trabajando para superar aspectos remanentes en materia de administración y control que dificultan la obtención de información.
3. La entidad está llevando a cabo un relevamiento de necesidades para mejorar la implementación de su metodología de pérdidas crediticias esperadas con respecto a la cartera de financiaciones.

Es importante destacar que los estados financieros auditados contienen la Nota 1.3, titulada *“Contexto económico y su impacto en la situación de la Entidad”*, en la que se dice que el Banco opera en un contexto económico complejo tanto en el ámbito nacional como internacional; también se menciona el contexto de volatilidad e incertidumbre a la fecha de emisión de los citados estados y por último se señala “que los presentes Estados Financieros Consolidados y Separados deben ser leídos a la luz de estas circunstancias”.

La Resolución Técnica 37 de la FAPCE, en el apartado "*Párrafos de énfasis y párrafos sobre otras cuestiones*", se establece que "*El contador agregará en el informe un párrafo destacado con el título 'Párrafo de énfasis' o similar, sobre una cuestión presentada o revelada de forma adecuada en los estados contables, en las siguientes situaciones:*

- *Cuando esa cuestión explique: una incertidumbre significativa sobre el supuesto de empresa en funcionamiento; o que los estados contables fueron preparados sobre la base de un marco regulatorio de información contable que no es aceptable para las normas contables profesionales; o cuando los estados contables son modificados por un hecho del que se toma conocimiento después de las fechas originales en que la dirección del ente aprobó los estados contables y el auditor emitió su informe (alternativamente, esta última cuestión puede cubrirse en el párrafo sobre otras cuestiones tratado en el párrafo 30 de esta sección); o*
- *Cuando el contador considere necesario llamar la atención de los usuarios sobre alguna otra cuestión que, a su juicio, es fundamental para una adecuada comprensión de los estados contables."*

Entendemos que, con sustento en el segundo apartado arriba transcrito e independientemente de las situaciones ya descritas en el párrafo de Énfasis, es necesario incorporar al mismo lo mencionado en la Nota 1.3 "***Contexto económico y su impacto en la situación de la Entidad***". Esta nota contiene un llamado de atención o advertencia a los lectores y, por lo tanto, la situación que describe también debe ser enfatizada en el informe del auditor para una adecuada comprensión de los estados financieros consolidados y separados.

d) Inserción solicitada por los Auditores Generales Dr. Francisco J. Fernández, Dr. Juan Ignacio Forlón y Dr. Gabriel Mihura Estrada y Auditora General Lic. Graciela de la Rosa. Punto 3.1 del Orden del Día.

**NOTA AG 6 N° 25/2023
MEMORANDO AG 5 N° 6/23
MEMORANDO AG 2 N° 5/23
MEMORANDO AG 7 N° 3/23**

Buenos Aires, 17 de mayo de 2023

A: COLEGIO DE AUDITORES GENERALES

DE: AUDITORA GENERAL y AUDITORES GENERALES

Lic. María Graciela de la ROSA

Dr. Francisco Javier FERNÁNDEZ

Dr. Juan Ignacio FORLÓN

Dr. Gabriel MIHURA ESTRADA

Ref.: Act. 87/23 BANCO DE LA NACION ARGENTINA- EEFF 2022.

Por el presente se vienen a exponer, a los fines de su inserción en la versión taquigráfica de la reunión de Colegio de Auditores Generales del día de la fecha, los fundamentos de la respuesta a la disidencia parcial planteada por el Dr. Nieva, el Dr. Pichetto y el Lic. Rodríguez, respecto del proyecto de informe elevado para tratamiento, en el marco de la actuación de la referencia.

En tal sentido, se considera que el proyecto de informe se encuentra en consonancia con las redacciones de los Informes sobre los Estados Financieros Anuales del Banco de la Nación Argentina aprobados por el Colegio de Auditores Generales en ejercicios anteriores (Res. 100/18-AGN, Res. 145/19-AGN, Res. 129/20-AGN, Res. 127/21-AGN y Res. 146/22-AGN), **manteniéndose una coherencia en el criterio auditor de no incorporar el contexto económico como párrafo de énfasis.**

Vale destacar que, incluso en un contexto más influyente como el de la pandemia, en los años 2020 y 2021, dicho contexto económico no fue incluido como párrafo de énfasis en los Informes correspondientes a dichos ejercicios, los cuales fueron aprobados en esos términos por el Colegio de Auditores Generales.

Adicionalmente, se entiende que la Nota 1.3 a los estados financieros posee la información del contexto económico con el nivel de detalle suficiente para el lector de la misma, **no encontrándose un sustento técnico razonable para su inclusión como párrafo de énfasis**. Ello, sin perjuicio de lo señalado en la Res. N°185/16-AGN, apartado III.A.2.3.1, donde se indica expresamente que la opinión principal no es modificada respecto de las situaciones por las que el auditor expone un párrafo de énfasis.

Asimismo, debe destacarse que dicha situación ha sido merituada conjuntamente con el estudio BDO BECHER, quien tampoco ha considerado necesario el énfasis de la situación descrita.

Por lo expuesto, se considera que no corresponde técnicamente la inclusión del contexto económico como Párrafo de énfasis.

Sin otro particular, saludamos atentamente.

e) Inserción solicitada por los Auditores Generales Dr. Francisco J. Fernández, Dr. Juan Ignacio Forlón y Dr. Gabriel Mihura Estrada y Auditora General Lic. Graciela de la Rosa. Punto 2.3 del Orden del Día.

MEMORANDO N° 5 / 23 – AG5

MEMORANDO N° 6 / 23 – AG4

NOTA N° 26 / 23 – AG6

MEMORANDO N° 4 / 23 – AG7

Buenos Aires, 17 de mayo de 2023

De: Auditores Generales y Auditora General de la Nación

Dr. Francisco J. FERNÁNDEZ

Lic. Maria Graciela DE LA
ROSA

Dr. Juan Ignacio FORLÓN

Dr. Gabriel MIHURA ESTRADA

A: Colegio de Auditores Generales

**Ref: Actuación 294/20 – Acuerdo con el
FMI Fundamentos del voto positivo. Réplica a los fundamentos expuestos
en la disidencia**

Por medio del presente estimamos oportuno expresar una respuesta a las motivaciones expuestas en la disidencia del presidente Lic. Jesús Rodríguez y de los Auditores Generales Alejandro Nieva y Miguel Ángel Pichetto en relación al Informe de Auditoría **“Deuda Publica Acuerdo con el FMI. Impacto sobre la Solvencia y la Sostenibilidad”**. Auditoría Especializada de Deuda Publica. Periodo auditado 2018/2019 (Act.194/20).

A modo de introducción debemos señalar que ninguno de los fundamentos desarrollados logra justificar el rechazo que proponen en su voto, y los mismos encuentran respuesta tanto en el propio Informe de Auditoría como

en las exposiciones realizadas en la sesión pública del Colegio de Auditores del día de la fecha por quienes suscribimos este documento.

Sin perjuicio de ello, y como complemento de lo allí dicho, creemos necesario ofrecer una réplica ordenada a cada uno de los puntos tratados en la disidencia.

I. En relación al análisis de la disidencia efectuado sobre la sostenibilidad de la deuda, el criterio de auditoría y las fundamentaciones del contexto económico.

En primer lugar, es necesario refrescar algunos fundamentos de auditoría de la INTOSAI y también del propio FMI, quienes desarrollan claramente los criterios que debe tener en cuenta un auditor para evaluar la gestión del endeudamiento público en sus respectivos países.

La contratación de la deuda publica requiere contar con un diseño de recursos financieros crediticios a partir de un plan de corto, mediano y largo plazo, donde deben establecerse, al menos los siguientes conceptos:

- a) Determinación de la moneda preferente, indicación de acreedores elegibles, proyección de tasa de interés aplicable, identificación de posibles instrumentos de deuda adecuados a las posibilidades de acceso en los mercados de capitales y listado de posibles entidades contratantes.
- b) Evaluación técnica de los riesgos clásicos de una cartera de deuda que conlleva la posible contratación.
- c) Escenarios diseñados para asegurar una prudente administración de los fondos obtenidos.
- d) Registración, control y seguimiento de todo el proceso.

Estos cuatro puntos fueron abordados mediante las diferentes líneas de auditoría de este informe, los criterios planificados y contrastados en base a la evidencia recolectada, particularmente en cuanto a:

Tasa de interés del préstamo solicitado: la diferencia entre un préstamo tasa fija versus tasa variable (como es el del FMI) se basa en que el primero (tasa fija) permite proyectar cautamente los fondos o recursos necesarios para afrontar los vencimientos de los servicios. En cambio, la deuda a tasa variable dificulta esa previsión, y deja al fisco expuesto a la volatilidad de los mercados.

Plazo del préstamo solicitado: la tentación de tomar deuda de corto plazo por implicar una tasa de interés menor, puede comprometer la capacidad de repago o renovación de la misma. Justamente, la más pronta amortización del crédito a corto plazo es lo que justifica su menor tasa de interés.

En términos financieros, es preferible un endeudamiento a plazos mayores, ya que habilita un cronograma de pagos más desahogado, que le permita al deudor honrar los compromisos sin esfuerzos extraordinarios y ajustes que generalmente recaen sobre el gasto social.

Es por ello que el auditor debe evaluar con prudencia si el plazo en el cual se compromete el gestor de deuda es compatible con su curva de vencimientos y el espacio fiscal requerido para su cancelación. Nada de esto se hizo en la toma de este crédito.

Tipo de moneda/condicionalidades y acreedor: respecto del tipo de acreedor, la prudencia indica que es mejor una buena distribución de acreedores antes que la concentración de los mismos.

En este caso la operación analizada produjo una concentración de acreedores multilaterales de más del 67% en el FMI (2019), dejando poco o nulo margen de reconducción de vencimientos o arreglos de pautas de la condicionalidad que el convenio obligó a la Argentina.

En particular este préstamo aumentó sustancialmente los vencimientos de los años 2022, 2023 y 2024 para la República Argentina; a saber: en el año 2022

vencían U\$S 27.171 millones **sin el préstamo** del FMI y pasaron a requerirse fondos por U\$S 46.142 millones (**un 70% más**); en el año 2023 los vencimientos de deuda pasaron de U\$S **22.706 millones a U\$S 41.927 millones** (**un 85% más**); y para el año 2024, la necesidad de fondos para cancelar vencimientos pasó de **U\$S 22.117 millones a U\$S 26.9610 millones (un 22% más)**.

¿En qué momento se puede indicar que los plazos y la moneda de este préstamo no fueron significativamente insostenibles para la República Argentina?

Resulta evidente que este estrangulamiento financiero en el que se dejó al fisco al finalizar el año 2019 era insostenible. Y no necesariamente por vencimientos de deuda tomada o emitida con anterioridad al año 2016, sino de la propia gestión de ese periodo auditado.

A modo de ejemplo se pasan a detallar **algunas de las emisiones** de deuda realizadas desde el inicio del 2016 y hasta el 2019 a saber:

- Emisión de **U\$S 12.500 millones dólares** en Títulos de Deuda en mercado de Nueva York para cancelar la deuda con los llamados Fondos BUITRES (juicio cancelado a valor par).
- Emisión del llamado BONO CENTENARIO (bono del siglo) por **U\$S 1.000 millones, ya auditado por la Auditoría General de la Nación.**
- Emisión de **U\$S 9.000 millones** en una mega colocación en el mercado de capitales de Nueva York en enero 2018, luego de lo cual cerró la oportunidad de nuevo financiamiento privado a la Argentina (operación tratada en el tratamiento del informe Cuenta Inversión 2018- Capítulo Deuda Pública).
- Firma del Acuerdo con el **Fondo Monetario Internacional por el equivalente a U\$S 56.000 millones** de dólares (2018/2019).

- Emisión de deuda de corto plazo por parte del Tesoro de la Nación en instrumentos denominados Letras, todos ellos con ajuste variable, con dólar linked y ajustes por inflación o CER. Estas emisiones surgieron en el periodo que el Banco Central de la República Argentina decidió desarmar su cartera de LEBACS y transfirió al Tesoro ese rol.

Estas operaciones llevaron a la Argentina al llamado *reperfilamiento* en el año 2019 y tuvo como origen facilitar la salida de capitales desde ese año por **U\$S 12.667 millones de dólares.**

Respecto a dicho proceso **los análisis efectuados por el Banco Central** indican:

Una fuente importante de este desbalance fue basada en la fuerte desregulación del movimiento de capitales que **facilitó el ingreso de fondos de inversión de corto plazo** destinados a invertir en las Letras del Banco Central. Estas LEBACS fomentaron mediante operaciones de entrada/inversión/salida una importante especulación financiera en la Argentina, **especialmente concentrada en los años 2017 y 2018, previos a la solicitud del crédito Stand BY,**

Con la necesidad de financiar la última etapa de salida de las rentas en dólares de fondos especulativos el BCRA utilizó una porción importante de los desembolsos del FMI para apoyar la salida de capitales a tipo de cambio retrasado.

De esta manera, el Gobierno emitía deuda en dólares para solventar sus necesidades fiscales y externas, al tiempo que el Banco Central emitía deuda para neutralizar los efectos monetarios de la deuda del Tesoro. Esa dinámica, fue la causa del proceso incremental en el aumento de la deuda pública, llegando al 92% del PBI al finalizar el año 2019.

El país desarrollaba **así una peculiar estrategia** según la cual el Estado Nacional contraía deuda para compensar los efectos monetarios de sus propias emisiones de deuda. Con el inicio de la crisis de 2018, los pasivos remunerados del BCRA fueron parcialmente transformados en deuda del Tesoro a través de un amplio conjunto de nuevos instrumentos, algunos de ellos denominados en moneda extranjera.

Casi el 70% de los dólares financieros que ingresaron al país, salieron en ese mismo período en concepto de formación de activos externos del sector privado y pago de intereses y utilidades del sector privado.

Para más datos sobre este proceso, se invita a leer el informe publicado por el propio Banco Central de la República Argentina en el siguiente link: <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>

En consecuencia, el argumento de la deuda heredada, la continua exposición al déficit fiscal y el contexto mundial reinante para la toma de este préstamo propone una explicación insuficiente frente a la contundencia de la información auditada y expuesta en este Informe.

- 2. En relación a la aplicación de la Resolución N° 108/09 del Ministerio de Economía, que regula la tramitación de los préstamos con organismos internacionales del crédito, en este caso con el FMI:*

La disidencia pone en duda que el procedimiento establecido en la Resolución 108/09 resultara de aplicación al préstamo del FMI. Para sostener ello propone una interpretación que realiza una distinción que no se funda en el texto de la norma.

Que quede claro: **la resolución es aplicable a todos los créditos obtenidos de organismos multilaterales**, aún a aquellos que no sean “proyectos de inversión”, como erróneamente se interpreta, desconociendo el texto completo de la norma y su aplicación en la realidad.

La Ley 24.156 consagró un verdadero sistema de administración financiera, que estableció un ordenamiento jurídico que busco comprender en sus términos la totalidad de las operaciones de esa naturaleza realizadas en el ámbito del sector público nacional.

En particular, el sistema de crédito público comprende el universo completo de las operaciones de endeudamiento del Estado con el objeto de captar medios de financiamiento para realizar inversiones productivas, para atender casos de evidente necesidad nacional, para reestructurar su organización o para refinanciar sus pasivos, incluyendo los intereses respectivos, tal como reza su artículo 56.

El Stand By con el FMI es una operación de crédito público, comprendida en la enumeración que realiza el artículo 57 de la ley, específicamente un préstamo multilateral.

El artículo 60 de la Ley, de conformidad a lo establecido en los incisos 4 y 7 del artículo 75 de la Constitución Nacional, establece que las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo en una ley específica.

La única excepción que allí se establece son las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.

En el mismo sentido, el art. 53 de la Ley 11.672 autoriza al Poder Ejecutivo: *“...para contratar préstamos con Organismos Internacionales económico-financieros a los que pertenezca como miembro la República Argentina, siempre que se ajusten a los términos y a las condiciones usuales, y a las estipulaciones de los respectivos convenios básicos y reglamentaciones sobre préstamos”*.

Es justamente la Resolución 108/09 la que regula el procedimiento de gestión aplicable a los préstamos con organismos internacionales de crédito, que no requieren intervención del Congreso Nacional en atención a la delegación establecida en las normas mencionadas.

El Fondo Monetario Nacional es un organismo internacional en el que la Nación es parte, y los créditos que él otorga tienen el tratamiento propio de los organismos multilaterales de crédito. En el mismo sentido, en la Cuenta de Inversión del año 2018 la operación con el FMI fue informada como multilateral

Por lo tanto, resulta indudable que la Resolución 108/09, que regula el procedimiento de gestión aplicable a los préstamos con organismos internacionales de crédito, es la reglamentación que estaba vigente al momento de la suscripción del ASB.

Dicho procedimiento garantiza la previa intervención de todos los organismos con idoneidad técnica específica en materia de deuda pública, del Jefe de Gabinete de Ministros (responsable de la administración general del país, tal como lo establece el artículo 100, inciso 1, de la Constitución Nacional) y, finalmente, del propio Poder Ejecutivo Nacional, que es el titular de la autorización establecida en el artículo 60 de la Ley de Administración Financiera.

El procedimiento aprobado por la Resolución 108/09 no comprende sólo a los créditos con destino a financiar proyecto de inversión, como erróneamente se afirma en la disidencia. Esa pretendida distinción no encuentra sustento en las disposiciones de la norma.

Por ejemplo, en su Anexo I, cuando se regula la intervención de la Dirección Nacional de Inversiones Públicas, establece que su dictamen *“no será necesario cuando la operación ...no constituya una inversión pública en los términos de la Ley 24.354”*. Es claro entonces que el procedimiento comprende también operaciones de crédito que no tienen como objeto proyectos de inversión, exceptuándose en tal caso el mentado dictamen.

También vale considerar que dicha resolución fue emitida dentro del ámbito del Poder Ejecutivo para regular el procedimiento de gestión de convenios con Organismos Internacionales, donde se encuentre el propio Fondo

Monetario Internacional. Más aún este procedimiento culmina con el dictado de un Decreto Presidencial

3.- Aprobación por Decreto y Margen de Relativa "discrecionalidad"

Como ya lo comentamos, la facultad de autorizar operaciones de crédito público corresponde primaria y principalmente, al Congreso de la Nación, que lo hace por vía de ley de presupuesto o ley especial.

En el caso de los préstamos multilaterales, quedan abarcados por la excepción que establece el artículo 60 de la Ley de Administración Financiera, aunque esta excepción no indica que queden eximidas de cumplimentar el resto de los requisitos que establece la normativa para operaciones de crédito público.

La interpretación que propicia la disidencia tiene como consecuencia convalidar, por vía de la exclusión del préstamo del FMI del procedimiento aprobado por la Resolución 108/09, que la operación se haya desarrollado en un marco de "relativa discrecionalidad".

El criterio hermenéutico de la disidencia, además de fundarse en un lectura que no logra armonizar y respetar el propio texto de la norma, implica en el caso excluir una decisión de la administración del marco de la actividad reglada, para situarla en el ámbito de la actividad discrecional. Este esfuerzo interpretativo no puede ser avalado, y es impropio de un órgano de control. Más aún cuando el ya citado artículo 53 de la ley complementaria permanente de presupuesto condiciona la autorización al Poder Ejecutivo a contratar estos préstamos al cumplimiento de las reglamentaciones que rigen en la materia.

El ámbito de discrecionalidad que la disidencia convalida produjo en el caso que no se diera intervención a los organismos técnicos idóneos en la materia y que el préstamo no fuera aprobado por el Poder Ejecutivo Nacional, quien es en definitiva el autorizado a hacerlo por el Congreso Nacional. Por

tanto, la llamada ventana de relativa discrecionalidad indica un total desconocimiento del marco de endeudamiento de la República Argentina,

Mientras todos los créditos con organismos multilaterales fueron aprobados por decretos del Poder Ejecutivo Nacional, justamente el más importante en monto no lo fue, porque se eludió la aplicación de la resolución 108/09.

Seguramente esta situación no haya resultado ajena a la decisión adoptada por dicho Congreso al sancionar la Ley 27.612, mediante la cual reasumió la facultad constitucional de aprobar cualquier programa de financiamiento u operación de crédito público realizados con el FMI.

Abonando más, para invalidar la necesidad de la aprobación del préstamo con el FMI mediante Decreto, se cita el artículo 60 de la LAF, cuando justamente por aplicación de este artículo, procede la necesidad de que exista un decreto aprobatorio.

Esta situación se aclara en el mismo artículo: "...Se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas precedentemente en este artículo, a las operaciones de crédito público que formalice el Poder Ejecutivo Nacional con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte".

Para "formalizar" las operaciones a que refiere el art. 60 de la LAF, dado que se trata de una delegación de una facultad propia del Congreso, debió existir un decreto como expresión de la voluntad del Ejecutivo.

Tal es esto, que la totalidad de los préstamos multilaterales (abarcados por la excepción del art. 60 de la LAF) cumplen con este proceso y cuentan con un decreto aprobatorio,.

3. *En relación al incumplimiento del art. 61 LA LEY DE ADMINISTRACION FINANCIERA por parte del BCRA*

Se requiere el cumplimiento del art. 61 de la Ley de Administración Financiera mediante la emisión del dictamen del BCRA sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos por dos razones:

1. Porque el STAND BY es un préstamo multilateral (operación de crédito público en los términos del art. 57 inc. c de la LAF) que da lugar a la constitución de deuda pública externa, quedando abarcado en la obligatoriedad de cumplir con el art. 61 de la LAF. Esta sola ya es razón suficiente para requerir la intervención del BCRA.
2. En tanto multilateral, se requiere el cumplimiento de la Resolución 108/09 del ministerio de economía que señala lo siguiente “En los casos de operaciones que no estén contempladas en el presupuesto del ejercicio correspondiente , de acuerdo a la excepción que prevé el art. 60 de la LAF, la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito deberá solicitar al BCRA un dictamen específico para esta operación o grupo de operaciones no previstas en el presupuesto correspondiente.”

Los memorandos que acompañan la Carta de Intención no tienen ni la forma ni el contenido de este tipo de dictámenes. Tampoco la firma del presidente del BCRA justifica la inexistencia de dictamen por cuanto es requerido por la propia ley 24.156.

A su vez, el art. 71 exceptúa de lo requerido solamente cuando el Banco Central de la República Argentina realiza operaciones para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria. Esta excepción no resulta aplicable al acuerdo con el FMI.

Por su lado, consta en el informe que el propio Banco aclara que “*el BCRA es agente financiero del Gobierno Nacional y que participa en la firma del*

Acuerdo por ser el presidente de la entidad el Gobernador Alterno ante el FMI, nada más”.

También la Auditoría General del BCRA informó que no se han aplicado procedimientos de auditoría, dado que el acuerdo fue entre el Ministerio de Economía y el FMI, aclarando que el B.C.R.A. ha firmado la carta de intención como Gobernador Alterno ante el FMI y actuando como Agente Financiero del Estado¹

Su rol de agente financiero queda establecido en la Ley 24.144, Carta Orgánica Banco Central de la República Argentina y ese es el único rol asignado en este préstamo, ningún otro.

4.- En relación a la incompetencia del Ministro de Hacienda que suscribió el Acuerdo con el FMI.

Como se indica en el informe, al momento de la suscripción del Acuerdo con el FMI, no había un solo Ministerio de Economía, sino dos carteras con competencias específicas en la materia; el Ministerio de Finanzas y el Ministerio de Hacienda.

La competencia respecto de la autorización del crédito externo, quedó en cabeza del Ministerio de Finanzas. En ese ámbito se encontraba radicado el órgano coordinador que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 59 de la ley de administración financiera, debía autorizar cualquier trámite tendiente a realizar operaciones de crédito público. Sin embargo, no fue el Ministro de Finanzas quien suscribió el préstamo con el FMI en su lugar lo hizo el Ministro de Hacienda, que no era competente en materia de crédito público.

De este modo, aun cuando la intervención del Ministro de Finanzas era obligatoria, el equipo actuante no encontró evidencia de que el funcionario a cargo de dicha cartera haya suscripto el Acuerdo con el FMI ni tampoco autorizado la operación, dando entonces lugar dos incumplimientos: del artículo 59 de la Ley de Administración Financiera y del artículo 3 de la Ley 19.549.

¹ Respuesta a Nota AGN 675/20, Actuación 294/20.

Toda vez que de acuerdo a lo dictaminado por la Procuración del Tesoro de la Nación la incompetencia en razón de la materia es, en principio, un vicio insanable del acto administrativo, se consideró oportuno comunicarle el informe a ese alto cuerpo asesor.

5.- En relación a la continuidad de los actos del Estado y la oportunidad del Informe de Auditoría.

Respecto de este argumento es importante aclarar que la ley 27.668, que parece citarse en base a este argumento, es una Ley que aprobó un **nuevo Acuerdo de Facilidades Extendidas con el FMI**.

Este nuevo acuerdo fue destinado a cancelar el Stand By anterior que era para apoyo presupuestario, el cual justamente por su no sostenibilidad fiscal fue imposible de afrontar con el nivel de ingresos externos y vencimientos que recayeron sobre la Republica Argentina en los años 2022; 2023 y proyectados para el próximo 2024.

Lo que se aprueba con esta ley es una operación diferente; de hecho tiene otras condiciones, la más evidente es el plazo - 10 años-, y en ninguna parte dentro del texto de la misma se indica que por esa vía el Congreso establezca que no exista ya interés es auditar el procedimiento seguido para la suscripción del ASB.

Por otra parte, con esta ley el Congreso no hace más que cumplir con su propio criterio, contenido en el art. 2 de la Ley 27.612, de FORTALECIMIENTO de la SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA PUBLICA, mediante el cual dispuso que todo financiamiento del FMI requeriría una ley que lo apruebe expresamente.

Con esta medida el Congreso, lejos de validar lo actuado en 2018, debió aprobar un nuevo Acuerdo para no entrar en default respecto de ese endeudamiento.

Prueba de ello es que debió acordarse un plazo mayor dado el impacto adverso que el perfil de vencimientos anterior imponía respecto de la sostenibilidad de la deuda pública, tal cual se detalla al inicio de estos fundamentos.

La aprobación del Acuerdo de Facilidades Extendidas no impide a la Auditoría General de la Nación **ejercer su función constitucional de control, por cuanto es una obligación y la esencia de su mandato** investigar el accionar del funcionario en el marco de la gestión de la deuda pública en un momento determinado. Ello además fue así avalado por el Congreso, quien a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, aprobó el Plan de Acción Anual que incluye este informe de auditoría en particular.

Al auditar el préstamo ASB aseguramos al Congreso y a la ciudadanía de manera objetiva la información pertinente y necesaria para una adecuada rendición de cuentas, que es lo que se espera de su importante rol como entidad de fiscalización superior y organismo constitucional de control externo.

Cabe recordar que la responsabilidad de los funcionarios públicos es tanto por acción como por omisión, lo cual obliga a la Auditoría General de la Nación al ejercicio de su competencia para no incurrir en responsabilidades basadas en una auto limitación impropia de su mandato, incumpliendo lo dispuesto en los artículos 118 y 119 de la Ley 24.156.

Sin otro particular, saludamos muy atentamente.