



Auditoría General de la Nación

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

**AUDITORÍA ESPECIALIZADA DE DEUDA  
PÚBLICA**

**PERÍODO 2018 – 2019**

**Actuación 294/2020**

**Gerencia de Control de la Deuda Pública**

**Mayo de 2023**



## Auditoría General de la Nación

1. OBJETO.....	8
2. OBJETIVOS.....	8
3. ALCANCE .....	9
a) Periodo auditado .....	9
b) Criterios .....	9
c) Procedimientos.....	12
d) Enfoque de esta auditoría. Importancia del proceso de gestión de la operación 13	
4. ACLARACIONES PRELIMINARES .....	17
a) El Acuerdo .....	17
i. Documentos que conforman el Acuerdo .....	17
ii. Objetivos planteados en las Cartas de Intención publicadas en la página web del ME .....	19
iii. Términos y Condiciones del Acuerdo .....	20
iv. Acceso excepcional .....	22
v. Cargos y servicios .....	23
vi. Mecanismo de solicitud de desembolsos .....	24
vii. Condicionalidad .....	25
viii. Frecuencia de las revisiones del FMI.....	27
ix. Clasificación y registración del endeudamiento.....	27
b) Importancia relativa del ASB .....	28
c) Estructura administrativa de las entidades auditadas.....	29
i. Ministerio de Economía.....	29
ii. Banco Central de la República Argentina (BCRA) .....	34
d) Línea de tiempo .....	34
5. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES RESULTANTES .....	39
(1) Aspectos destacados para la lectura de los hallazgos y recomendaciones.....	39



## Auditoría General de la Nación

(2)	Procesos por los cuales se gestionó el Acuerdo con el FMI.....	42
i.	Autorización y suscripción del ASB por autoridad competente.....	42
ii.	Cumplimiento del art. 61 de la Ley de Administraración Financiera .....	48
iii.	Aprobación del ASB por norma de autoridad superior.....	51
iv.	Procesos asociados a la suscripción de ASB en el MECON.....	56
v.	Procesos asociados a la suscripción de ASB en el BCRA .....	68
vi.	Versiones del ASB y transparencia.....	74
vii.	Procesos asociados al Convenio MH-BCRA .....	83
viii.	Cumplimiento del Convenio por parte del MH.....	84
ix.	Áreas intervinientes.....	85
(3)	Asesoramiento efectivo y oportuno .....	101
i.	Asesoramiento jurídico e intervención de los servicios jurídicos permanentes del MH y BCRA.....	101
ii.	Asesoramiento en términos de costo/riesgo .....	114
(4)	Trazabilidad y rendición de cuentas en el uso y aplicación de los fondos ....	129
i.	La incorporación de los fondos del ASB en el presupuesto .....	131
ii.	Fundamentación de la necesidad del financiamiento provisto por el FMI para uso presupuestario .....	136
iii.	Aplicación de los fondos del ASB .....	137
iv.	Rendición de cuentas del uso de los fondos.....	147
(5)	Medidas adoptadas en relación con la manda del art. VI del Convenio Constitutivo del FMI .....	149
i.	La salida de capitales .....	151
ii.	Cambios en las regulaciones y controles cambiarios previos y posteriores a la firma del ASB.....	153
(6)	Impacto del ASB sobre la solvencia y la sostenibilidad.....	156
i.	El impacto del monto del ASB sobre el endeudamiento .....	158
ii.	El impacto del ASB sobre la estructura de la deuda .....	162



## Auditoría General de la Nación

6. COMENTARIOS DEL AUDITADO .....	172
7. CONCLUSIONES .....	173
ANEXO 1 - Proceso emisión Acuerdo ASB en el MECON.....	177
a) Carta intención del 18/06/2018.....	178
b) Carta intención del 17/10/2018.....	178
c) Carta intención del 7/12/2018.....	180
d) Carta intención del 13/12/2018.....	181
e) Carta intención del 25/03/2019.....	182
f) Carta intención del 3/07/2019.....	183
ANEXO 2 - Proceso real llevado a cabo por el auditado para la compra de divisas ...	184
ANEXO 3 - Puntos establecidos en el Convenio MH-BCRA y su adenda.....	189
ANEXO 4 - Funciones de áreas críticas.....	192
ANEXO 5 – CAF: Convenio de Línea de Crédito Contingente no Comprometida ....	196
a) Información del decreto 764/18.....	197
b) Convenio de línea de crédito contingente no comprometida (anexo I) .....	198
c) Contrato de préstamo (anexo II).....	198
d) Exposición en el SIGADE .....	201
ANEXO 6 - Competencia del Presidente del BCRA .....	203
a) Dictamen del Servicio Jurídico del BCRA respecto de la competencia del Presidente para suscribir el SB 1 .....	204
b) Nombramiento del Presidente del BCRA en comisión. Existencia de acuerdo del Senado. ....	209
ANEXO 7 – Versiones del Acuerdo.....	213
ANEXO 8 – Principales aspectos de los reportes del FMI.....	218
ANEXO 9 – Análisis de sensibilidad elaborados por la ONCP .....	226
ANEXO 10 – Detalle pagos efectuados con recursos del ASB .....	229
ANEXO 11 Medidas de flexibilización de restricciones.....	231
ANEXO 12 .....	235
a) Cláusulas en contratos de préstamos multilaterales.....	235
b) Reportes país del FMI.....	238
ANEXO 13 - Anexo Metodológico del análisis del impacto del ASB .....	243





## Auditoría General de la Nación

a) Impacto de la tasa .....	243
ANEXO 14 – Suscripción de las LI y firma digital .....	245



## Auditoría General de la Nación

### *Siglas y abreviaturas*

AGN: Auditoría General de la Nación  
ABN: Ahorro Bruto Nacional  
APN: Administración Pública Nacional  
ASB: Acuerdo Stand By  
ASD: Análisis de Sostenibilidad de la deuda  
BCRA: Banco Central de la República Argentina  
BM: Banco Mundial  
CC: Convenio Constitutivo del FMI  
CCyC: Código Civil y Comercial  
CGN: Contaduría General de la Nación  
CI: Carta de Intención  
CSCDP: Comisión de Supervisión de Control de la Deuda Pública  
DA: Decisión Administrativa  
DADP: Dirección de Administración de Deuda Pública  
DEG: Derechos Especiales de Giro  
DeMPA: Metodología de la herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda  
DGAJ: Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía  
DNI: Dirección Nacional de Inversiones  
DPI: Indicador de deuda pública  
e-SIDIF: Sistema Integrado de Información Financiera  
FAE: Formación de activos externos  
FMI: Fondo Monetario Internacional  
GDE: Sistema de Gestión Documental Electrónica  
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos  
INTOSAI: Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores  
ISSAI: Normas Internacionales de Entidades Fiscalizadoras Superiores  
JGM: Jefe de Gabinete de Ministros  
LAF: Ley 24.156 de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional  
LPA: Ley de Procedimientos Administrativos  
MECON: Ministerio de Economía  
MET: Memorándum de Entendimiento Técnico  
MF: Ministerio de Finanzas  
MH: Ministerio de Hacienda  
MHyFP: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas  
MPEF: Memorándum de Políticas Económicas y Financieras  
OCSAF: Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera  
OGD: Oficina de Gestión de la Deuda  
ONCP: Oficina Nacional de Crédito Público  
PEN: Poder Ejecutivo Nacional  
PF: Programa financiero  
POA: Plan operativo anual de la Auditoría General de la Nación  
PTN: Procuración del Tesoro de la Nación  
SAF: Servicios de administración financiera  
SF: Secretaría de Finanzas  
SIGADE: Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda  
SIGEN: Sindicatura General de la Nación  
SSF: Subsecretaría de Financiamiento  
TC: Tipo de cambio  
TP: Títulos públicos



## Auditoría General de la Nación

UAI: Unidad de Auditoría Interna

UEF: Unidad de Evaluación del Financiamiento

UNCTAD: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo



Auditoría General de la Nación

**SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA**

**Dr. Sergio Tomás MASSA**

**SEÑOR PRESIDENTE DEL**

**BANCO CENTRAL DE LA RESPÚBLICA ARGENTINA**

**Lic. Miguel Ángel PESCE**

En uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley N° 24.156, la Auditoría General de la Nación procedió a efectuar una auditoría en el ámbito del Ministerio de Economía (Ex Ministerio de Finanzas y Ex Ministerio de Hacienda) y del Banco Central de la República Argentina, con el objeto que se detalla a continuación.

## **1. OBJETO**

“Deuda Pública Acuerdo con el FMI. Impacto Sobre la Solvencia y la Sostenibilidad”

## **2. OBJETIVOS**

La pregunta principal de auditoría fue: ¿el Acuerdo SBA se dio en el marco de procesos y procedimientos que aseguren la eficiencia y la efectividad en la gestión de la deuda?

En base a la pregunta planteada y los riesgos detectados se definieron los objetivos:

Objetivo 1: Evaluar si el proceso de toma de crédito con el FMI cumplió con las leyes nacionales y siguió sanas prácticas internacionales.

Objetivo 2: Evaluar si el proceso de gestión del crédito con el FMI fue eficiente, efectivo y transparente considerando las normas nacionales y sanas prácticas internacionales.

Sub-Objetivo 1: Determinar si los pasos que sigue el gestor dentro del proceso para la toma del préstamo es homogéneo, contempla las intervenciones de áreas críticas y es transparente



## Auditoría General de la Nación

Sub-Objetivo 2: Determinar si el asesoramiento<sup>1</sup> incluido en el proceso real fue eficiente y efectivo.

Sub-Objetivo 3: Determinar si el proceso para la gestión del préstamo del FMI asegura la eficacia/rendición de cuentas y evita el uso indebido de los fondos

Objetivo 3: Verificar si la relación acreedor/deudor se dio en el marco de los Principios de UNCTAD

Objetivo 4: Determinar el impacto del Acuerdo Stand By en la solvencia y sostenibilidad de la deuda

### 3. ALCANCE

El presente examen se elabora en uso de las facultades conferidas por el artículo 118 de la Ley 24.156 y conforme a lo estipulado por las Normas de Control Externo Gubernamental de la Auditoría General de la Nación aprobadas por la Resolución N° 26/15-AGN, las Normas aplicables a Auditoría Especializada de Deuda Pública (Resolución 188/16), Normas de Control de Cumplimiento Gubernamental (Res. 187/16), Normas de Control Externo de Gestión Gubernamental (Res. 186/16) y los estándares y mejores prácticas aplicables al control de la materia especializada.

#### a) Periodo auditado

El periodo auditado abarca desde el 01/01/2018 – 31/12/2019<sup>2</sup>.

Las tareas de campo iniciaron el 25/08/2020<sup>3</sup> y finalizaron el día 13 de octubre de 2022.

#### b) Criterios

- Constitución Nacional
- Ley 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional y su Decreto reglamentario 1344/07.
- Ley 19.549 de Procedimiento Administrativo

---

<sup>1</sup> Asesoramiento jurídico y en términos de costo/riesgo.

<sup>2</sup> Según POA 2020, Resolución 176/19.

<sup>3</sup> Autorización de inicio de tareas mediante Acta 115/2020 de la Comisión de Supervisión de Control de Deuda Pública.



## Auditoría General de la Nación

- Ley 11.672, Complementaria de Presupuesto
- Resolución 108/09 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Circuito de gestión administrativa para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con Organismos Internacionales de Crédito
- Ley 20.305 de Traductores Públicos
- Convenio Constitutivo (Decreto Ley 15.970/56 - incorporado por digesto jurídico Ley 25.939), FMI: Art. VI, Sección 1
- Decreto 2/17, Ley de Ministerios
- Decreto 32/17, Administración Pública Nacional
- Decisión Administrativa 309/18, Ministerio de Finanzas, Estructuras Administrativas
- Ley 26.097, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Herramienta de evaluación del desempeño de la gestión de la deuda (DeMPA, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial:
- DPI-1: Marco legal. La existencia, el alcance y el contenido del marco legal respecto de las facultades para contraer préstamos y encarar otras actividades de GD y emitir garantías de préstamos.
- DPI-2: Estructura Administrativa
- DPI-6 - Coordinación con la política fiscal, Dimensión 2. Disponibilidad de las variables macroeconómicas más importantes, análisis de la sostenibilidad de la deuda y frecuencia de dicho análisis.
- DPI-7 - Coordinación de la política monetaria, Dimensión 2. Coordinación con el Banco Central mediante el intercambio regular de información acerca de las operaciones actuales y futuras relacionadas con el endeudamiento y los flujos de efectivo del Gobierno central.
- DPI 9 – Endeudamiento externo,  
Dimensión 1. Evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos o rentables (prestamista o fuente de fondos, moneda, tasa de interés y vencimiento) y un plan de endeudamiento.  
Dimensión 2. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para endeudamiento externo.  
Dimensión 3. Disponibilidad y grado de participación de los asesores legales antes de firmar el contrato de préstamo.



## Auditoría General de la Nación

- UNCTAD, Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos:  
Preámbulo: (párrafo 3)
  - 1: Representación
  - 2: Decisiones informadas
  - 3: Debida autorización
  4. Decisiones crediticias responsables
  5. Financiamiento de proyectos
  8. Representación
  9. Acuerdos vinculantes
  - 10: Transparencia
  - 11: Divulgación de información y publicación
  13. Gestión y supervisión adecuadas
- GUID 5250, 54
- Directrices revisadas para la gestión de la deuda pública, FMI 2014:
  - Nro 3.1 Marco Institucional. Gobernanza
  - Nro 3.2 Asesoramiento legal adecuado
  - Nro. 11 Objetivos de gestión de la deuda y coordinación
  - Nro. 43 Respaldo por un sistema de gestión de la información preciso e íntegro
  - Nro. 45 Asesoramiento legal adecuado y que las transacciones realizadas incorporen características legales apropiadas
  - Nro. 51 Estrategia de deuda
- Convenio suscripto entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central
- Procuración del Tesoro de la Nación (Dict. 298-313)
- Se establecieron criterios propios para el objetivo 4: El ASB tiene un impacto significativo sobre la sostenibilidad de la deuda si afectó adversamente la estructura de la deuda<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> 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.



## Auditoría General de la Nación

### c) Procedimientos

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

- Análisis de expedientes de la operación tramitados en el Ministerio de Economía (ex Ministerio de Hacienda y ex Ministerio de Finanzas)
- Análisis de normativa aplicable
- Análisis de respuestas y documentación obtenida de los entes auditados
- Análisis de la participación de las áreas que deberían haber intervenido de acuerdo con sus funciones normativas. Identificación de las áreas que intervinieron en el proceso real.
- Verificación de la existencia de un análisis en términos de costos/riesgos financieros del financiamiento y de solvencia/sostenibilidad al momento de la decisión de solicitar el préstamo al FMI.
- Para el análisis de la relación deudor-acreedor en base a Principios de UNCTAD, elaboración de preguntas-guía para cada uno de los Principios seleccionados como criterios, análisis de información provista identificando intercambios entre el prestamista y el prestatario.
- Determinación de la existencia de un proceso formalizado para la negociación y autorización relacionado con las operaciones con el FMI al momento de la suscripción del Acuerdo.
- Identificación del proceso real para ambos auditados (BCRA y MH):
  - Proceso antes de la firma (diseño, negociación y firma del Acuerdo).
  - Proceso en relación con las actualizaciones y revisiones.
  - Proceso después de la firma (ejecución del Acuerdo);
- Análisis de la homogeneidad del proceso real existente en todas las instancias.





## Auditoría General de la Nación

- Verificación del cumplimiento de lo establecido sobre el uso y aplicación de los fondos en el marco de la rendición de cuentas al FMI prevista en el Convenio MH-BCRA.
- Análisis en función de las medidas establecidas en el Convenio Constitutivo respecto de la salida de capitales.
- Análisis del impacto sobre la sostenibilidad de la deuda.

### **d) Enfoque de esta auditoría. Importancia del proceso de gestión de la operación**

El objeto y la cuestión principal de auditoría determinaron un abordaje metodológico del trabajo de control que resulta de la combinación del enfoque técnico específico de la materia objeto de auditoría previsto en la Res. AGN188/16 con procedimientos del tipo de control cumplimiento (Res. AGN 187/16) y gestión (Res. AGN 186/16).

El control combinado *cumplimiento/gestión* en el marco de los estándares aplicables a la auditoría especializada buscó evaluar la eficiencia y la efectividad de los procesos con los que se realizaron las operaciones de toma de endeudamiento con el FMI y el cumplimiento de las normas y sanas prácticas de gestión de la deuda pública. En este marco y en base a los riesgos detectados se seleccionó el enfoque de control de gestión orientado a *procesos y problemas*. Los aspectos relacionados al control de cumplimiento se abordan desde los enfoques de *regularidad e integridad*, lo que permite ajustar la tarea al control especializado, determinando no solo el cumplimiento de normativa formal, sino también de aquellos aspectos que pueden promover mejoras en los marcos de administración de la deuda y su transparencia.

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

#### **Eficiencia**

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



## Auditoría General de la Nación

consecución de los recursos provenientes del crédito público minimizando costos dado el riesgo.

### **Efectividad**

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

En cuanto a la adopción de un enfoque combinado de *procesos y problema*<sup>5</sup>. El primero de ellos se utiliza con el propósito de permitir una comprensión completa de la forma en que funciona un programa o un sistema de la Administración Pública. El enfoque orientado a procesos no se centra principalmente en la política o en los objetivos, sino en el buen funcionamiento de los sistemas del gobierno como una condición para que las políticas sean efectivas y eficientes.

En este marco, y a tono con el mandato constitucional de nuestra Institución (art. 85 de la CN) y los objetivos del Control Externo Gubernamental, la auditoría de desempeño/gestión “promueve la rendición de cuentas al asistir a los responsables de la gobernanza y de las tareas de supervisión para mejorar el desempeño. Lo logra evaluando si las decisiones de la legislatura o del ejecutivo son preparadas e implementadas eficiente y eficazmente, y si los contribuyentes o ciudadanos han recibido el justo valor por su dinero. Ello no cuestiona las intenciones y decisiones del legislativo, pero examina si deficiencias en las leyes y reglamentos o su forma de implementación han evitado la consecución de los objetivos determinados. La auditoría de desempeño se enfoca en áreas en donde pueda añadir valor a los ciudadanos, y en las cuales tenga el mayor potencial para la mejora. Proporciona incentivos constructivos para que las partes responsables tomen las medidas apropiadas. La auditoría de desempeño promueve la transparencia al ofrecer al parlamento / congreso, a los contribuyentes y otras fuentes de financiamiento, aquellos grupos objetivo de las políticas gubernamentales y a los medios de comunicación, una visión de la administración y los resultados de las diferentes

---

<sup>5</sup> El enfoque de una auditoría de gestión, en general, puede ser el enfoque orientado a procesos, a resultados o a problemas, o bien una combinación de ellos (Normas de control externo de la gestión gubernamental, Res. AGN 186/16, punto II.B.3: “Enfoque de la auditoría de gestión”).



## Auditoría General de la Nación

actividades del gobierno. Con ello contribuye de manera directa al brindar información útil al ciudadano mientras sirve como base para el aprendizaje y las mejoras...”<sup>6</sup>.

Por otro lado, el enfoque de problemas “se utiliza cuando existe un indicio de problema y es el punto de partida, por lo tanto, la auditoría consiste en verificar su existencia con el objetivo de analizar sus causas e identificar las medidas factibles para reducirlo o resolverlo. En este caso se analizan las causas del problema seleccionado en una relación de causa- efecto”<sup>7</sup>. En este marco, se considera como situación problemática que la Argentina emprendió negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, dada la dificultad de hacer frente a los compromisos asumidos en los términos y condiciones originales del ASB. En este sentido, 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. Esto abona la selección del enfoque combinado, en tanto evaluación de una serie de acciones clave como componentes de un proceso (planificar, consultar, evaluar) que, a la luz de la situación actual, orientan el trabajo de control para verificar si se ha gestionado el endeudamiento de manera eficiente y efectiva y señalar si existen oportunidades de mejora para futuras operaciones.

Los riesgos detectados<sup>8</sup> -en particular la ausencia de manuales de procedimientos y/o procesos de evaluación formal- y las respuestas del auditado<sup>9</sup> determinaron que el análisis

---

<sup>6</sup> ISSAI 300, 12. Objetivos de la auditoría de desempeño

<sup>7</sup> Normas de control externo de la gestión gubernamental, Res. AGN 186/16, punto II. B. 3.

<sup>8</sup> La falta de manuales e instructivos plantearon la existencia de riesgos que pueden impactar en la gestión de este tipo de préstamos; en la etapa de planificación, se pusieron de resalto los siguientes:

- Riesgo de que la contratación del préstamo Stand By no cuente con procedimientos establecidos formalmente que estructure de manera predecible el flujo de trabajo y conforme a un diseño adecuado, con referencias de auditoría apropiadas, asegurando asimismo las intervenciones de áreas críticas (como por ejemplo un análisis sobre los riesgos y costos y su implicancia en el marco del endeudamiento).
- Riesgo de no poder determinar con exactitud el marco normativo aplicable, riesgo de no contar con autorizaciones, intervenciones y evaluaciones que aseguren la viabilidad de los objetivos comprometidos.
- Riesgo de no contar con las facultades legales para firmar el acuerdo, siendo pasible de nulidad.
- Riesgo de no contar con debida autorización de las operaciones y coordinación interjurisdiccional y de no contar con todas las intervenciones correspondientes por falta de manuales y normatización de procesos.

<sup>9</sup> “...se estima adecuado consignar que, en todos los casos, la forma de celebración de estos acuerdos ha sido la que se utiliza para estos supuestos (...)” Respuesta dada por el Ministerio de Economía vía NO-2021-90300089-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 665/21 A-05.



## Auditoría General de la Nación

del proceso se aborde desde varios ángulos, evaluando en virtud del enfoque combinado la aplicación del proceso “según las normas”<sup>10</sup>, es decir aquél que corresponde aplicar por cuanto el préstamo con el FMI es un *multilateral*, de acuerdo al reconocimiento por parte de la APN en sucesivas rendiciones de cuenta (cuenta de inversión). El procedimiento que rige para la aprobación del endeudamiento multilateral en general (clasificación que corresponde al préstamo con el FMI), es el establecido en la Resolución MEyFP 108/09 que aprueba el “Circuito de Gestión Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo con Organismos Internacionales de Crédito.”

Asimismo, y a efectos de cubrir no sólo la evaluación del cumplimiento normativo sino también la posibilidad de efectuar recomendaciones que agreguen valor a la gestión, se analizó la intervención de áreas con funciones consideradas de importancia crítica de acuerdo a su competencia. Por último, se abordó la perspectiva del “proceso real”, es decir aquel que realiza efectivamente el auditado, que no se encuentra normado.

En cuanto al control de cumplimiento, la Res. AGN 187/16 indica: “Las Auditorías de Cumplimiento tienen como objetivo evaluar si las actividades, las operaciones financieras y/o la información elaborada cumplen, en los aspectos relevantes, con las disposiciones legales y normativas que regulan o reglamentan la entidad, ente, organización, programa, proyecto, actividad o asunto gubernamental auditado”.

Los aspectos relacionados al control de cumplimiento se abordan desde los enfoques de regularidad e integridad, lo que permite ajustar la tarea al control especializado, determinando no solo el cumplimiento de normativa formal, sino también de aquellos aspectos que pueden promover mejoras en los marcos de administración de la deuda y su transparencia.

---

<sup>10</sup> Confr. “Mapeo de proceso”, en Técnicas de auditoría de desempeño, Instituto Serzedello Corrêa, TCU (Brasil). Este documento define: *Proceso real* Se denomina proceso real a aquel que está siendo realizado, que ya constituye una rutina de trabajo. *Proceso según las normas* Es aquel proceso que se encuentra tipificado, o sea, aquel que ya tiene orientaciones sobre cómo debe ser realizado. *Proceso ideal* Es aquel proceso considerado como la forma recomendada que va a propiciar mejoras de desempeño.

Para evitar confusiones, se aclara que cuando se habla de “proceso específico” no se refiere a un proceso ideal, sino a aquél proceso normado (como medida para hacerlo “equivalente” al aplicable a los préstamos multilaterales -Res. 108/09- y poder reemplazar así a dicho proceso correspondiente a la especie) y aplicable sólo a operaciones con el FMI.



## Auditoría General de la Nación

### 4. ACLARACIONES PRELIMINARES

#### a) El Acuerdo

La Argentina suscribió un Acuerdo Stand By (ASB de aquí en adelante) con el FMI en junio de 2018, el cual fue modificado en octubre del mismo año, dando lugar a la adenda del Acuerdo<sup>11</sup>. El Acuerdo fue firmado por el Ministro de Hacienda (MH) y el Presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Se observa que la Carta de Intención (CI de aquí en adelante) publicada por el actual Ministerio de Economía tiene fecha 12/06/2018, la cual es anterior a la fecha de aprobación del Acuerdo (20/06/2018)<sup>12</sup>.

#### *i. Documentos que conforman el Acuerdo*

Los documentos del Acuerdo se conforman de 3 partes: Cartas de Intención, Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) y un Memorándum de Entendimiento Técnico (MET)<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Las versiones disponibles públicamente en la web del MECON se encuentran en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas>

<sup>12</sup> COMUNICADO DE PRENSA NO. 18/245 del FMI - Web FMI, disponible en <https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement>. Esta fecha es la propuesta por Argentina en la CI del 12/06/18 para la aprobación del Programa.

<sup>13</sup> En relación con los documentos que conforman el Acuerdo, se aclara que ante reiterados pedidos referidos a “proveer versiones definitivas y aprobadas del Acuerdo Stand By suscripto” el auditado envió documentación que contiene distintas versiones de las Cartas de Intención y los Memorandos adjuntos, no encontrándose documento aparte referido como “Stand By Arrangement”. Se hace esta salvedad, por cuanto del Historial de Acuerdos que publica el BCRA se encontraron acuerdos anteriores que contienen este documento (2003, 1996, 1991, 1989). No obstante, de un control de contenido puede verse que este resulta similar en su conjunto actual (Carta y Memorandos) a las versiones anteriores que contenían este documento por separado. No se hallaron mayores aclaraciones en los expedientes revisados. El auditado contestó “...se estima adecuado consignar que, en todos los casos, la forma de celebración de estos acuerdos ha sido la que se utiliza para estos supuestos; es decir, no a través de la suscripción de un documento único por las partes sino mediante la suscripción de la respectiva carta de intención por las autoridades competentes argentinas y la posterior aprobación por el directorio del mencionado organismo financiero internacional” (NO-2021-90300089-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 665/21 A-05).

Los contenidos de la carta y de los memorandos son:

- **Carta de intención** dirigida al Director Gerente del FMI, donde se describe el programa y las autoridades expresan la voluntad de obtener el financiamiento y el contexto de dicha solicitud.

- **ADJUNTO I. Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF)**, donde se describen los objetivos económicos y las políticas del gobierno de Argentina para 2018 y en el futuro. Consta de varios apartados: A. Política Fiscal, B. Protección de los más vulnerables, C. Apoyo a la equidad de género, D. Política Monetaria, Gestión de la Deuda (en octubre 2018), E. Sector Bancario, F. Perspectivas económicas



## Auditoría General de la Nación

Respecto de la modificación del Acuerdo original suscripto el 12 de junio de 2018 entre el Ministerio de Hacienda y el FMI, que resultó en la adenda de octubre de 2018, se le solicitó al ME detallar los antecedentes a la modificación e indicar las razones a las cuales obedeció dicha modificación. En respuesta, respondió la SF vía la ONCP, aclarando que dicha dependencia no intervino en relación a lo requerido<sup>14</sup>.

De forma complementaria al Acuerdo, se firma un Convenio entre el Ministerio de Hacienda y el BCRA (de fecha 19/6/2018 y su posterior adenda el 5/11/2018), referido a sus respectivas responsabilidades en relación con el acuerdo Stand By entre la República Argentina y el FMI<sup>15</sup>. Se establecen cuestiones concernientes a la utilización de los fondos relacionados con el financiamiento del presupuesto nacional, a la registración de la deuda con el FMI y al repago de ese financiamiento. La vigencia del Convenio se extiende hasta tanto todas las compras de divisas bajo el ASB se encuentren íntegramente repagadas (Convenio MH-BCRA, art. 4).

Respecto de la modificación al Convenio entre el BCRA y el MH que resultó en la adenda de octubre de 2018, se le solicitó al BCRA<sup>16</sup> detallar los antecedentes e indicar las razones a las cuales obedeció dicha modificación. En la contestación, el ente no brindó respuesta explícita respecto de los antecedentes que respaldaron la modificación y/o las razones a las que obedeció dicha enmienda, y adjuntó como respaldo a lo peticionado un expediente<sup>17</sup> que contiene lo actuado en términos administrativos dentro del BCRA para proceder a la firma y creación de dicha actuación (Convenio modificado), sin encontrarse registros en el expediente que den respuesta a lo solicitado por el equipo de auditoría actuante.

---

que sustentan el programa, G. Políticas del lado de la oferta, Cubriendo necesidades de financiamiento del Gobierno (en octubre 2018).

- **ADJUNTO II. Memorandum de Entendimiento Técnico (MET)**, el cual establece el entendimiento sobre las definiciones de los Criterios de Ejecución Cuantitativos (CECs), las Metas Indicativas (MI) y las cláusulas de consulta, que se aplicarán en virtud del Acuerdo Stand-By, conforme lo especificado en el Memorandum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) y sus tablas adjuntas. También describe los métodos que se utilizarán para evaluar el cumplimiento del programa y los requisitos de información para garantizar un seguimiento adecuado de los objetivos.

<sup>14</sup> NO-2020-91140043-APN-ONCP#MHA, en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF, pregunta 8.

<sup>15</sup> CONVE-2018-00158547-GDEBCRA-P#BCRA y CONVE-2018-00276569-GDEBCRA-P#BCRA.

<sup>16</sup> Respuesta a la Nota AGN 674/20 al BCRA, Pregunta 7, mediante correo electrónico del 22/12/20.

<sup>17</sup> EX-2018-00268613- -GDEBCRA-SD#BCRA, que refiere a la “Enmienda al Convenio entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de la República Argentina, referido a las respectivas responsabilidades del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de la República Argentina en relación con el Acuerdo Stand By entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional”.



## Auditoría General de la Nación

En relación con la aprobación del Acuerdo entre el MH y el FMI y del Convenio entre el MH y el BCRA y sus correspondientes adendas, no hubo actos administrativos que los aprueben, tal cual se realiza en los préstamos con organismos multilaterales de crédito (Ley, Decreto, y demás actos de reglamentación utilizados).

Cabe aclarar que las sumas recibidas del financiamiento del FMI bajo el ASB representan una deuda externa de la República Argentina en los términos de la Ley de Administración Financiera. Por su lado, el BCRA aclara que *“el BCRA es agente financiero del Gobierno Nacional. Participa en la firma del Acuerdo por ser el Presidente de la entidad el Gobernador Alterno ante el FMI y luego realiza el seguimiento del cumplimiento de los compromisos que lo involucran respecto a las metas planteadas y en lo concerniente al desembolso y el repago del Acuerdo”*<sup>18,19</sup>. En el mismo sentido, 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 Estado<sup>20</sup>.

### ***ii. Objetivos planteados en las Cartas de Intención publicadas en la página web del ME***

En el cuadro que sigue se presentan los objetivos propuestos por Argentina en las CI publicadas en la web del Ministerio de Economía (12/6/18 y 17/10/18):

---

<sup>18</sup> Respuesta a Nota AGN 674/20, pregunta 4.

<sup>19</sup> Su rol de agente financiero queda establecido en la Ley 24.144, Carta Orgánica Banco Central de la República Argentina. En cuanto a los desembolsos y pagos del ASB, siguiendo instrucciones del MH, se encarga de realizar los pagos de acuerdo con el cronograma de pagos y los procedimientos del FMI (Convenio MH-BCRA, art. 3).

<sup>20</sup> Respuesta a Nota AGN 675/20.



# Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 1

Comparación de los objetivos de las Cartas de Intención

	Primer carta de intención del 12/06/2018	Segunda carta de intención del 17/10/2018
		Este memorándum complementa y actualiza el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras del 12 de junio de 2018.
Objetivos	<p>*Restaurar la confianza del mercado a través de políticas macroeconómicas que disminuyan las necesidades de financiamiento del gobierno nacional y pongan nuestra deuda pública en un firme sendero descendente.</p> <p>*Fortalecer el marco institucional y de metas de inflación del Banco Central mediante el refuerzo de su autonomía y el establecimiento de un sendero realista para la inflación, que tome en cuenta las implicancias de la reciente volatilidad del mercado pero, no obstante, busque bajar la inflación a un dígito para fines de 2021.</p> <p>*Disminuir las tensiones en nuestra balanza de pagos permitiendo operar flexiblemente a nuestro tipo de cambio como un amortiguador de shocks, incrementando nuestras reservas internacionales, disminuyendo nuestro déficit de cuenta corriente, y reduciendo nuestras necesidades de financiamiento externo.</p> <p>*Proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica.</p> <p>*El objetivo final de este plan es dinamizar la actividad económica, crear nuevos empleos, hacer más atractivo invertir en nuestra economía, reducir la pobreza, mejorar la cohesión social y elevar los estándares de vida de todos los argentinos.</p>	<p>*Restaurar completamente la confianza del mercado a través de políticas macroeconómicas que disminuyan las necesidades de financiamiento del gobierno nacional y pongan nuestra deuda pública en un firme sendero descendente.</p> <p>*Rediseñar la estrategia política del Banco Central y reforzar su marco institucional para asegurar que la inflación caiga a un solo dígito para 2021.</p> <p>*Disminuir las tensiones en nuestro balance de pagos permitiendo operar flexiblemente a nuestro tipo de cambio como un amortiguador de shocks, incrementando nuestras reservas internacionales, disminuyendo nuestro déficit de cuenta corriente, y reduciendo nuestras necesidades de financiamiento externo.</p> <p>*Proteger a los sectores más vulnerables de la carga de esta necesaria recalibración de la política económica.</p> <p>(Este objetivo desaparece)</p>

Fuente: elaboración propia en base a cartas de intención

### iii. Términos y Condiciones del Acuerdo

A continuación, se resumen los principales términos y condiciones del financiamiento obtenido:

Cuadro N° 2

Principales términos y condiciones del Acuerdo Stand By suscripto en 2018

Ficha técnica Acuerdo Stand By	
<b>Plazo</b>	36 meses (3 años)
<b>Moneda</b>	DEG
<b>Tasa (2)</b>	<p>1) La tasa de interés de los DEG determinada por el mercado —con un nivel mínimo de 5 puntos básicos— más un margen (actualmente, 100 puntos básicos), que juntos representan la tasa básica de cargo, y</p> <p>2) Sobretasas, que dependen del monto y el plazo de reembolso del crédito. Se paga una sobretasa de 200 puntos básicos sobre el monto del crédito pendiente que supere el 187,5% de la cuota. Si el crédito se mantiene por encima del 187,5% de la cuota después de tres años, esta sobretasa se eleva a 300 puntos básicos. Estas sobretasas tienen por objeto desalentar un uso importante y prolongado de los recursos del FMI." La sobretasa que efectivamente deberá pagar Argentina no está especificada en el Acuerdo firmado ni en otra fuente de información publicada.</p> <p>En el SIGADE únicamente figura “tasa cargo FMI+2” para los primeros 3 años y “tasa cargo FMI+3” para el resto del período. Las fechas de pago de los intereses son en febrero, mayo, agosto y noviembre.</p>
<b>Monto total suscripto (Acuerdo)</b>	<p><b>ASB 06/18:</b> DEG 35.379 millones (aprox. U\$S 50.000 millones, o el 1.110 % de la cuota de Argentina con el FMI).</p> <p>La mitad se utilizarían como apoyo presupuestario, mientras que el resto de los tramos se tratarían como precautorios.</p>





## Auditoría General de la Nación

	<b>ASB 10/18:</b> DEG 40.714 millones (aprox. U\$S 57.000 millones), o el 1.277 % de la cuota de Argentina en el FMI). Se solicita desembolsar el monto total accesible bajo el programa y que todos los tramos puedan ser utilizados como apoyo presupuestario, sin considerar tramos precautorios.		
<b>Monto desembolsado (SIGADE) (1)</b>	<b>Fecha Registro en SIGADE</b>	<b>Monto DEG</b>	<b>Monto en Mill U\$S</b>
	22/06/2018 - 1° desembolso (tramo #1)	10.613.710.000 DEG	14.719 Mill U\$S
	30/10/2018 - 2° desembolso (tramo #2)	4.100.000.000 DEG	5.686 Mill U\$S
	21/12/2018 - 3° desembolso (tramo #3)	5.500.000.000 DEG	7.627 Mill U\$S
	09/04/2019 - 4° desembolso (tramo #4)	7.800.000.000 DEG	10.785 Mill U\$S
	16/07/2019 - 5° desembolso (tramo #5)	3.900.000.000 DEG	5.393 Mill U\$S
	<b>Total</b>	<b>31.913.710.000 DEG</b>	<b>44.210 Mill U\$S</b>
<b>Amortización (2)</b>	La amortización inicia a los 3 <sup>1/4</sup> a 5 años de efectuado el desembolso, lo que significa que cada desembolso se reintegra en ocho cuotas trimestrales iguales a partir de los 3 <sup>1/4</sup> años posteriores a la fecha de cada desembolso. En el SIGADE se puede ver el esquema de amortizaciones de los tramos desembolsados, iniciándose a los 3 <sup>1/4</sup> años posteriores al desembolso de cada tramo.		

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía, SIGADE y FMI

Nota: (1) Los desembolsos del estado de cuenta se obtienen del SIGADE

(2) Los datos de la tasa y la amortización surgen de las fichas técnicas del FMI (factsheets) (<https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>)

El monto del financiamiento difiere entre el Acuerdo de junio y su adenda de octubre, resultando este último un 15% superior. Esto refleja una mayor necesidad de fondos de corto plazo (dado el plazo del Acuerdo) y en moneda extranjera.

Se destaca que en el texto del documento del Acuerdo no se detallan todas las condiciones del préstamo: mientras que el monto, plazo y moneda surgen de la carta de intención, en el mismo no se explicitan la tasa y la amortización, las cuales se encontraron en las fichas técnicas del FMI. Por su lado, en los reportes del SIGADE figura el monto, la moneda, el plazo, un flujo teórico de reembolsos y el dato teórico de la tasa (tasa cargo FMI más un margen)<sup>21</sup>. No obstante, dichos reportes no son públicos, sino que se accede a ellos mediante solicitud al Ministerio o teniendo acceso al software de gestión. El ME brindó ciertas aclaraciones sobre las condiciones del préstamo<sup>22</sup>, no obstante, estos aspectos no

<sup>21</sup> El Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) es un sistema computarizado para la gestión de la deuda resultado del apoyo de la UNCTAD a los países en desarrollo. Los reportes extraídos referidos son las tablas de amortización y los estados de cuenta para cada tramo (desembolsos) del préstamo.

<sup>22</sup> En relación con estos conceptos, la SF (en el marco de la Actuación 449/19) indicó:

- *Tasa:* “la regla es que se paga una sobretasa de 100 puntos básicos sobre el monto del crédito pendiente de pago que no supere el 187,5% de la cuota y de 200 básicos sobre el excedente a ese límite. El valor de la tasa del SDR se fija semanalmente, por lo cual, para cada semana hay que aplicar el valor correspondiente, hasta completar el trimestre. La metodología de cálculo es actual/actual. El periodo de intereses comienza el día 1 de cada trimestre y se aplica hasta el día anterior a la finalización del mismo, y los intereses se devengan hasta el día anterior del mes del vencimiento, independientemente de cuando se paguen”.
- *Vencimientos:* los vencimientos son durante los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre de cada año. El FMI no envía una factura, como en general hace el resto de los acreedores, sino un mensaje SWIFT al BCRA donde indica fecha y monto a pagar el día anterior al vencimiento, quien comunica



## Auditoría General de la Nación

se encuentran en los expedientes ni en el texto del Acuerdo firmado, y no están disponibles públicamente, lo cual dificulta el recálculo, la tarea de control y la transparencia.

### *iv. Acceso excepcional*

La cuota de un país en el FMI sirve, entre otras finalidades<sup>23</sup>, para establecer el monto máximo de financiamiento que puede obtener del FMI un país miembro. En condiciones de acceso normal, el acceso acumulado a lo largo de la duración del programa es de hasta 435% de su nueva cuota (deducidos los reembolsos)<sup>24</sup>.

Al momento de la firma, la cuota alcanzaba los 3.187 millones de DEG. Los montos solicitados en las Cartas de Intención de junio y octubre de 2018 superaban ampliamente el límite definido para el acceso normal. Luego, si bien los montos efectivamente desembolsados fueron menores a los intencionados en las cartas y esto resultó en un porcentaje sobre la cuota menor, el monto finalmente desembolsado también excedió el límite de acceso normal.

#### *Cuadro N° 3*

#### *Importancia relativa del préstamo del FMI respecto de la cuota de Argentina*

	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Cuota Argentina 2013-2020 (en millones de DEG)	3.187	
Monto solicitado en Carta de Intención (en millones de DEG)	35.379	40.714
<b>% sobre la cuota</b>	<b>1.110%</b>	<b>1.277%</b>
Monto préstamo FMI efectivamente desembolsado (SIGADE) (en millones de DEG)	20.214	31.914
<b>% sobre la cuota</b>	<b>634%</b>	<b>1.001%</b>
Límite al crédito FMI en condiciones de acceso normal	<i>En %</i>	435%
	<i>En mill DEG</i>	17.052
<i>Exceso sobre el límite (puntos porcentuales)</i>	199	566
<i>Exceso sobre el límite (en millones de DEG)</i>	3.162	14.862

*Fuente: Elaboración propia en base a SIGADE y página web del FMI*

vía email por al Ministerio. La fecha de pago la determina el mismo fondo y puede ser cualquiera entre el 1<sup>er</sup> día hábil del mes de vencimiento y el 10<sup>mo</sup> día hábil (habitualmente se hacen el día 6). Asimismo, aclaran que el BCRA no realiza el recálculo del monto a pagar indicado por el FMI y que sólo solicita la nota de pago para autorizar el débito.

- *Ajuste del pago:* como el pago debe prepararse con cierta antelación, se envía a pagar un monto estimado con fecha de vencimiento el primer día hábil. Una vez conocida la fecha y monto definitivo, se realiza el ajuste correspondiente en el e-SIDIF de la nota de pago.

<sup>23</sup> <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/07/14/12/21/IMF-Quotas>

<sup>24</sup> <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>



## Auditoría General de la Nación

De acuerdo con lo publicado por el FMI, éste puede prestar fondos por encima de los límites normales según cada caso en el marco de su política de acceso excepcional, que implica un análisis más riguroso por parte del Directorio Ejecutivo del organismo. No obstante, no consta en los expedientes ni se mencionan en el Acuerdo suscripto antecedentes del análisis por parte del FMI del otorgamiento excepcional a la Argentina.

### v. *Cargos y servicios*

Conforme a la ficha técnica del FMI, para los Acuerdos Stand By se cobra una comisión inicial al comienzo de cada período de 12 meses por los montos que podrían ser utilizados durante el período. En el caso de Argentina, dado el porcentaje que representa el préstamo sobre la cuota, sería de 60 puntos básicos (valor por montos que excedan el 575% de la cuota). Estos cargos son devueltos prorrateados si los montos se giran durante el período pertinente. Adicionalmente, se aplica un cargo por servicio de 50 puntos básicos sobre cada monto utilizado. No surge de la información publicada información de los pagos por dichos cargos y comisiones.

En el cuadro que sigue se presentan los montos informados por el Ministerio de Economía en concepto de pagos por comisiones y gastos:

Cuadro N° 4

Montos devengados de la partida 7.2.8 en pesos (partida presupuestaria de gastos vinculada al SIGADE 29510000 asignado al ASB)

Ejercicio	Sigade	Partida Presupuestaria	Devengado (pesos)	Devengado (DEG)
2018	29510000	7.2.8 - Comisiones y Otros Gastos de la Deuda en Moneda Extranjera a Largo <sup>25</sup>	6.730.225.700	128.362.443
2019	29510000	7.2.8 - Comisiones y Otros Gastos de la Deuda en Moneda Extranjera a Largo	6.407.528.386	77.367.469

Fuente: Elaboración propia en base a información suministrada por la ONP<sup>26</sup>

Nota: información provista en pesos. Convertida a DEG con TC de la Cuenta de Inversión al 31/12

---

<sup>26</sup> Cabe aclarar que los datos provistos por la ONP se corresponden con la imputación a la partida correspondiente del SIGADE. Asimismo, la ONCP informó pagos por comisiones y servicios (netos de reembolsos) que difieren de lo informado por la ONP (PV-2021-83477148-APN-ONCP#MEC en respuesta a Nota AGN N° 610/21 A-05). De acuerdo con la ONCP, dichos conceptos alcanzaron los DEG 146.650.468 en 2018 y DEG 40.126.983 en 2019. Así, en 2018 el valor de la ONP es 14% inferior al de la ONCP, mientras que en 2019 resulta 48% superior.



## Auditoría General de la Nación

A fin de identificar la importancia de dichos pagos, se comparan los montos devengados con el presupuesto de jurisdicciones de importancia social y económica:

Cuadro N° 5

Gastos y comisiones pagados al FMI respecto de los presupuestos

En DEG

<u>PRESUPUESTOS ASIGNADOS A LAS JURISDICCIONES</u>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas	52%	39%
Ministerio de educación, cultura, Ciencia y Tecnología	4%	3%
Ministerio de Salud y Desarrollo Social	3%	1%
Servicio de la Deuda Pública	2%	1%

Fuente: Elaboración propia en base a información de la ONP (respuesta a la Nota AGN N° 610/21 y presupuestos por jurisdicción publicados en la web<sup>27</sup>)

Nota: el presupuesto se convirtió a DEG según tipo de cambio de la cuenta de inversión al 31/12.

### vi. Mecanismo de solicitud de desembolsos

Cuando el MH requiera efectuar una compra de divisas bajo el ASB deberá notificar al BCRA (con no menos de 3 días hábiles de anticipación a la fecha establecida para la compra), quien deberá enviar un requerimiento de compra al FMI dentro del día hábil inmediato siguiente (Convenio MH-BCRA, art. 1). El MH determina de manera independiente la composición de divisas de cada compra al FMI y el BCRA, como agente financiero del Estado Nacional ante el FMI, identificará en el requerimiento de compra al FMI las cuentas del MH en el BCRA en las que deberán acreditarse las sumas adquiridas (Convenio MH-BCRA, art. 3).

En tanto no sean utilizadas por el MH, las compras al FMI serán mantenidas en las cuentas denominadas en moneda extranjera del MH en el BCRA. El MH mantendrá todas las sumas en moneda extranjera depositadas en el BCRA (Convenio MH-BCRA, art. 4).

Cada vez que Argentina solicita una compra de divisas al FMI en el marco del Programa, el MH, en representación de la República Argentina, emite una Letra Intransferible a favor del FMI en pesos y ajustable por el equivalente al desembolso solicitado. A continuación, se resumen las características de dicha Letra:

---

<sup>27</sup> Disonible en <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2018> y <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2019>



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 6

Principales términos y condiciones de las Letras Intransferibles emitidas por el MH a favor del FMI

Ficha técnica Letra Intransferible	
<b>Plazo</b>	A la vista <sup>28</sup>
<b>Moneda</b>	La LI se suscribe en pesos por el equivalente en moneda local de los DEG solicitados. La equivalencia surge del SWIFT del BCRA al FMI solicitando la compra.
<b>Tasa</b>	No devenga interés
<b>Negociación</b>	Intransferible. No negociable
<b>Ajustable</b>	Será ajustada para reflejar los cambios en el nivel de tenencia de pesos del FMI de acuerdo con las reglas del FMI relacionadas con esos ajustes. El BCRA informará al MH cuando sean necesarios esos cambios y proveerá al FMI una copia firmada de la LI modificada. La Letra Intransferible, según sea modificada por el MH a lo largo del acuerdo, será depositada en el BCRA a nombre del FMI, y las Cuentas de Valores del FMI serán correspondientemente acreditadas. De los expedientes provistos por el auditado surge que la revaluación la informa el FMI al BCRA mediante SWIFT, indicando el monto de revaluación en pesos y el TC en DEG.
<b>Monto</b>	Por las tenencias del FMI en pesos, sujetas a cargos, que resulten de las compras de divisas bajo el ASB.
<b>Depósito</b>	Será depositada en el BCRA a nombre del FMI, y las Cuentas de Valores del FMI serán correspondientemente acreditadas.
<b>Pago</b>	Cuando el pago sea requerido, mediante crédito a la cuenta del FMI con el BCRA. En caso de pago parcial, se anotará la cantidad pagada al reverso de esta letra del tesoro intransferible o, a opción del FMI o del que suscribe, se emitirá una nueva letra de tesoro intransferible sustancialmente en los mismos términos que la presente, por el saldo no pagado, y se cambiará por esta letra del tesoro intransferible.
<b>Selección del instrumento</b>	Las características de la Letra surgen de lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FMI (artículo III, Sección 4 <sup>29</sup> y artículo 5, Sección 11 <sup>30</sup> )
<b>Suscriptor</b>	Ministro de Hacienda

Fuente: elaboración propia en base a MH y BCRA

### vii. Condicionalidad

Cuando un país solicita un préstamo al FMI acuerda ajustar sus políticas económicas con el objetivo de asegurar el avance en la implementación del programa y la reducción de los riesgos para los recursos del FMI. El país miembro es el primer responsable de la selección, formulación y ejecución de las políticas que se adopten para alcanzar los objetivos del programa respaldado por el FMI<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> De acuerdo con el CODIGO DE COMERCIO. LETRAS DE CAMBIO Y PAGARES. Art. 36. – La letra de cambio a la vista es pagable a su presentación. Ella debe presentarse para el pago dentro del plazo de un año desde su fecha, pudiendo el librador disminuir o ampliar este plazo. Estos plazos pueden ser abreviados por los endosantes. El librador puede disponer que una letra de cambio a la vista no se presente para el pago antes de un término fijado. En tal caso el plazo para la presentación corre desde este término.

<sup>29</sup> Según el Dictamen Jurídico del orden 21 del EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA

<sup>30</sup> Según Acta en el orden 24 del EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA

<sup>31</sup> <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>



## Auditoría General de la Nación

Estos compromisos se describen en la CI y Memorandos y consisten en *condiciones cuantitativas* -a cuya observancia están supeditados los desembolsos del FMI a menos que el Directorio Ejecutivo decida suspender su aplicación-<sup>32</sup>, o *medidas estructurales* – cuyo avance se evalúa de manera integral mediante parámetros de referencia en ámbitos de política clave, entre otras cosas-<sup>33</sup>.

En caso de *incumplimiento de un criterio de ejecución cuantitativo*, el Directorio Ejecutivo puede aprobar una dispensa formal (“Waiver”) para que el examen sea concluido, si se considera que, incluso en ese caso, el programa se implementará con éxito, ya sea porque la desviación fuese poco significativa o temporal, o porque las autoridades han adoptado medidas correctivas. El incumplimiento de los criterios de ejecución estructurales y las metas indicativas no exige una dispensa; estos se evalúan en el contexto del desempeño general del programa<sup>34</sup>.

En el texto de la adenda al Acuerdo (octubre de 2018), las autoridades manifiestan la imposibilidad de cumplir los objetivos propuestos en la primera CI y solicitan la exención del cumplimiento de los criterios de ejecución<sup>35</sup>. Por su lado, los antecedentes de los

---

<sup>32</sup> Estos compromisos son:

*Condiciones cuantitativas*: se hace un seguimiento de los avances de los países prestatarios a partir de metas cuantitativas para los programas, que pueden ser:

- **Criterios de ejecución cuantitativos**: condiciones específicas y cuantificables que han de cumplirse para concluir el examen. Siempre se refieren a variables macroeconómicas que están bajo el control de las autoridades, como los agregados monetarios y de crédito, las reservas internacionales, los saldos fiscales o los empréstitos externos (por ejemplo, nivel mínimo de reservas internacionales netas, nivel máximo de activos internos netos del banco central o un nivel máximo de empréstitos del gobierno).
- **Metas indicativas** como indicadores cuantitativos para evaluar los avances realizados por un país miembro para cumplir los objetivos de un programa. En algunos casos también se establecen estas metas cuando no pueden definirse criterios de ejecución cuantitativos debido a la incertidumbre de los datos acerca de las tendencias económicas (por ejemplo, para los últimos meses del programa). A medida que se reduce esta incertidumbre, estas metas suelen convertirse en criterios de ejecución cuantitativos, con las modificaciones que se estimen necesarias.

<sup>33</sup> Los criterios de ejecución estructurales (por lo general no cuantificables) son medidas de reforma cruciales para el cumplimiento de las metas del programa y tienen por objetivo servir de indicadores para evaluar la implementación del programa durante un examen. Estos criterios varían de un programa a otro, pero pueden incluir, por ejemplo, medidas para mejorar las operaciones del sector financiero, afianzar las redes de protección social o reforzar la gestión financiera pública.

<sup>34</sup> Las fichas del FMI indican una base de datos sobre el seguimiento de los acuerdos del FMI (MONA) a disposición del público que abarca todos los aspectos de la condicionalidad de los programas (<https://www.imf.org/external/np/pdr/mona/index.aspx>). No obstante la dirección URL funciona.

<sup>35</sup> Solicitan la exención del cumplimiento de los criterios de ejecución fines de septiembre en lo que respecta a reservas internacionales netas, crédito neto al gobierno y futuros, los cuales no han podido ser cumplidos a partir del deterioro de las condiciones de mercado y su correlato en las dificultades de acceso a financiamiento; y la exención de la aplicación de criterios de ejecución en el balance primario del gobierno federal, atrasos domésticos y gasto para asistencia social, en razón de que la información final no estará disponible al momento de la consideración de la Junta Ejecutiva.



## Auditoría General de la Nación

dictámenes jurídicos refieren al cambio en los criterios (consensuados con el FMI)<sup>36</sup>. No obstante, de los expedientes provistos por el ME no surge información en relación a la observancia de los criterios de ejecución cuantitativos que habiliten los desembolsos realizados o la existencia de dispensas por parte del Fondo. Asimismo, el ME, al ser consultado al respecto, no proveyó información adicional<sup>37</sup>.

### *viii. Frecuencia de las revisiones del FMI*

De acuerdo con el FMI, la frecuencia de las revisiones se determina en forma flexible en función de la solidez de las políticas del país y la naturaleza de sus necesidades de financiamiento. En relación con esto, en la adenda de octubre las autoridades argentinas requieren al Fondo aumentar la frecuencia de las revisiones para el año 2018<sup>38</sup>.

### *ix. Clasificación y registración del endeudamiento*

El préstamo con el FMI constituye deuda directa externa<sup>39</sup> y por las características del acreedor, ha sido registrada en el rubro Multilaterales del Cuadro 1-A de la Cuenta de Inversión (Contaduría General de la Nación) como Multilateral.

---

<sup>36</sup> IF-2019-18110612-APN-SECH#MHA e IF-2019-59213871-APN-SECPE#MHA

<sup>37</sup> NO-2021-88720707-APN-SLYA#MEC, en Respuesta a Nota AGN 610/21, pregunta 7. El Ministerio indica que “no se han encontrado documentos que den otra evidencia sobre las cuestiones consultadas” y remiten a la respuesta dada en el IF-2021-06151446-APN-SLYA#MEC (respuesta a Nota AGN 676/20), donde no obra información alguna sobre este tema.

<sup>38</sup> En el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras (MPEF) se declara: “Dadas las incertidumbres que enfrentamos en varios frentes, también pedimos que en el corto plazo, el FMI aumente la frecuencia de las revisiones de su programa para que se realicen cada dos meses (basado en los criterios de ejecución de finales de Octubre y finales de Diciembre) y luego de eso trimestralmente. Esto brindará una oportunidad para que la comunidad internacional juzgue a nuestro rendimiento de forma más regular y, si es necesario, para que profundicemos rápidamente nuestros esfuerzos para lograr nuestros objetivos de políticas” (p. 11).

<sup>39</sup> La deuda pública se clasifica en directa e indirecta, e interna y externa (LAF y Dec. 1344/07, art. 58).

Deuda pública directa: es aquella asumida por la Administración Central en calidad de deudor principal. Deuda pública externa: es aquella contraída con otro Estado u organismo internacional o con cualquier otra persona física o jurídica sin residencia o domicilio en la República Argentina y cuyo pago puede ser exigible fuera de su territorio. En aquellos casos en que se coloquen títulos, bonos, obligaciones de largo y mediano plazo o Letras del Tesoro, se considerará deuda externa a aquella cuya jurisdicción o ley aplicable no sea la Ley Argentina.



## Auditoría General de la Nación

### b) Importancia relativa del ASB

#### *Importancia en relación con la deuda*

El endeudamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI) generado a partir del Acuerdo *STAND BY* alcanzó al 31/12/19 un total de USD44.128 millones de dólares, resultado de 5 desembolsos (tres en 2018 y dos en 2019).

El préstamo con el FMI representó un 8,8% en 2018 y un 14% en 2019 de la deuda directa.

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

La importancia relativa del préstamo ASB es mayor si se mide en términos de los desembolsos de deuda del periodo, dando cuenta del peso del financiamiento provisto por el FMI respecto del total en el periodo analizado.

#### *Cuadro N° 7*

#### *Importancia relativa de la deuda con el FMI*

#### *En millones %*

	PARTICIPACIÓN POR TIPO DE DEUDA EN LOS SALDOS FINALES DE CAPITAL			PARTICIPACIÓN POR TIPO DE DEUDA EN LOS DESEMBOLSOS			PARTICIPACIÓN POR TIPO DE DEUDA EN DISMINUCIONES TOTAL DE PRINCIPAL		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
FMI / D. DIRECTA		8,8%	14,2%		22,74%	21,63%		0,00%	0,00%
FMI / AT		210,8%	310,0%		232,81%	113,63%		0,00%	0,00%
FMI / D. MULTILATERAL		57,19%	66,94%		89,34%	87,32%		0,00%	0,00%
FMI / D. TÍTULOS PÚBLICOS		11,33%	20,14%		35,75%	42,29%		0,00%	0,00%
FMI / BANCA OFICIAL		189,16%	258,71%		232,81%	100,65%		0,00%	0,00%
FMI / BANCA PRIVADA		3349,89%	4862,26%		8341261,55%	6681,87%		0,00%	0,00%
FMI / BILATERALES		359,91%	685,68%		2136,48%	1087,24%		0,00%	0,00%
FMI / PROVEEDORES		17329,86%	19091,43%		26495,84%	7877,94%		0,00%	0,00%

*Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Cuadro 1A de la Cuenta de Inversión*

*Referencias: AT: Adelantos transitorios otorgados por el BCRA*

*D. Directa: Deuda Directa*

#### *Importancia en relación con otras variables*

#### *Cuadro N° 8*





## Auditoría General de la Nación

Préstamo FMI respecto de variables macroeconómicas relevantes  
En Millones de dólares y en %

Valores en Millones de Dólares (US\$) y (%)								
Año	PBI corriente (PBI)	ASB FMI	Deuda Total (DT)	Exportaciones (X)	Reservas Internacionales (RI)	Deuda Intra Sector Público (DISP)	Deuda Moneda Extranjera (DME)	Deuda Externa (DEX)
2018	389.989	28.032	330.597	61.782	65.806	126.188	245.636	161.180
2019	359.937	44.128	321.679	65.115	44.848	129.078	242.732	155.872
Año	Deuda DT / PBI	Deuda FMI / PBI	Deuda FMI / DT	Deuda FMI / X	Deuda FMI / RI	Deuda FMI / DISP	Deuda FMI / DME	Deuda FMI / DEX
2018	84,8%	7,3%	8,5%	45,4%	42,6%	22,2%	11,4%	17,4%
2019	89,4%	12,3%	13,7%	67,8%	98,4%	34,2%	18,2%	28,3%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos obtenidos del Cuadro 1A de la Cuenta de Inversión, INDEC, BCRA y Ministerio de Economía.

Nota: Deuda directa: Stock al 31/12. Incluye deuda performing y no performing  
PBI: Dato de INDEC a setiembre 2022

Respecto del PBI, el FMI crece en importancia en 2019 respecto de 2018, resultado de un fuerte aumento en el saldo final del préstamo (57% más que en 2018) y a una caída del producto (-7%). En relación con las Reservas Internacionales, para 2019 el préstamo equivale a más del 90% de las reservas y casi 68% respecto de las exportaciones<sup>40</sup>.

### c) Estructura administrativa de las entidades auditadas

#### i. Ministerio de Economía

En 2018-2019 el Ministerio sufrió 9 reestructuraciones en relación con su organización: 3 modificaciones a nivel ministerial, 4 a nivel de subsecretarías, y 2 de primero y segundo nivel operativo. El cambio más significativo constó en la división de Ministerios (Ministerio de Hacienda por un lado y Ministerio de Finanzas por el otro), para luego volver a unirse. El siguiente gráfico muestra de manera cronológica las modificaciones realizadas:

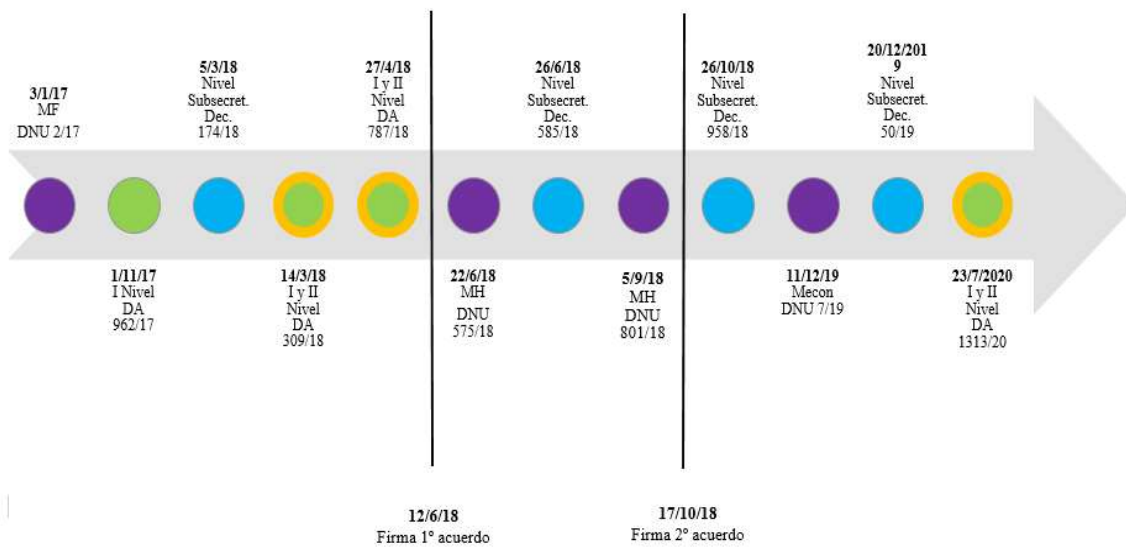
Imagen N° 1

Cronología de modificaciones normativas relacionadas con la estructura organizativa

<sup>40</sup> El indicador Deuda FMI / Exportaciones se vincula con la capacidad de pago del país y se define como la relación entre la deuda al final de año con el FMI y las exportaciones de bienes y servicios de la economía durante el año. Por su lado, el indicador Deuda FMI / Reservas Internacionales, es una medida de cómo la economía puede cubrir las amortizaciones del préstamo utilizando sus propias reservas internacionales. La baja performance de las exportaciones puede derivar en una insuficiencia de reservas internacionales, lo que puede a su vez generar problemas de liquidez. En este sentido, si el emisor pierde acceso al financiamiento externo y debe cubrir las amortizaciones del Acuerdo con reservas internacionales, la escasez de activos líquidos afectaría la capacidad de la economía para cumplir con sus obligaciones.



## Auditoría General de la Nación



### Referencias:

- Modificaciones Ministeriales
- Modificaciones hasta Nivel de Subsecretaría
- Modificaciones de primer nivel operativo
- Modificaciones de primer y segundo nivel operativo

Fuente: elaboración propia en base a normativa.

Se destaca que las 3 modificaciones ministeriales y 3 de las modificaciones a nivel de subsecretarías se dieron durante la vigencia del Acuerdo con el FMI (con posterioridad a la firma en junio de 2018).

Al momento de la firma del Acuerdo con el FMI (12/6/2018) se encontraba vigente el Ministerio de Finanzas<sup>41</sup> cuya competencia primordial era asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente al *financiamiento* del Sector Público Nacional, a la preservación del *crédito público* de la Nación, y a las relaciones financieras con las Provincias. Además, ejercía las funciones de Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera (OCSAF) en referencia al sistema de crédito público<sup>42</sup>. El organigrama de la entidad a cargo del crédito público era el siguiente:

<sup>41</sup> El Decreto 2/2017 (2/1/2017) dispuso la escisión del Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas en dos: Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas. La conformación organizativa del Ministerio de Finanzas se aprobó mediante el art. 4 del Decreto 32/2017 (B.O. 13/1/17) y la del Ministerio de Hacienda mediante el art. 4 del Decreto 64/2017 (B.O. 25/1/17).

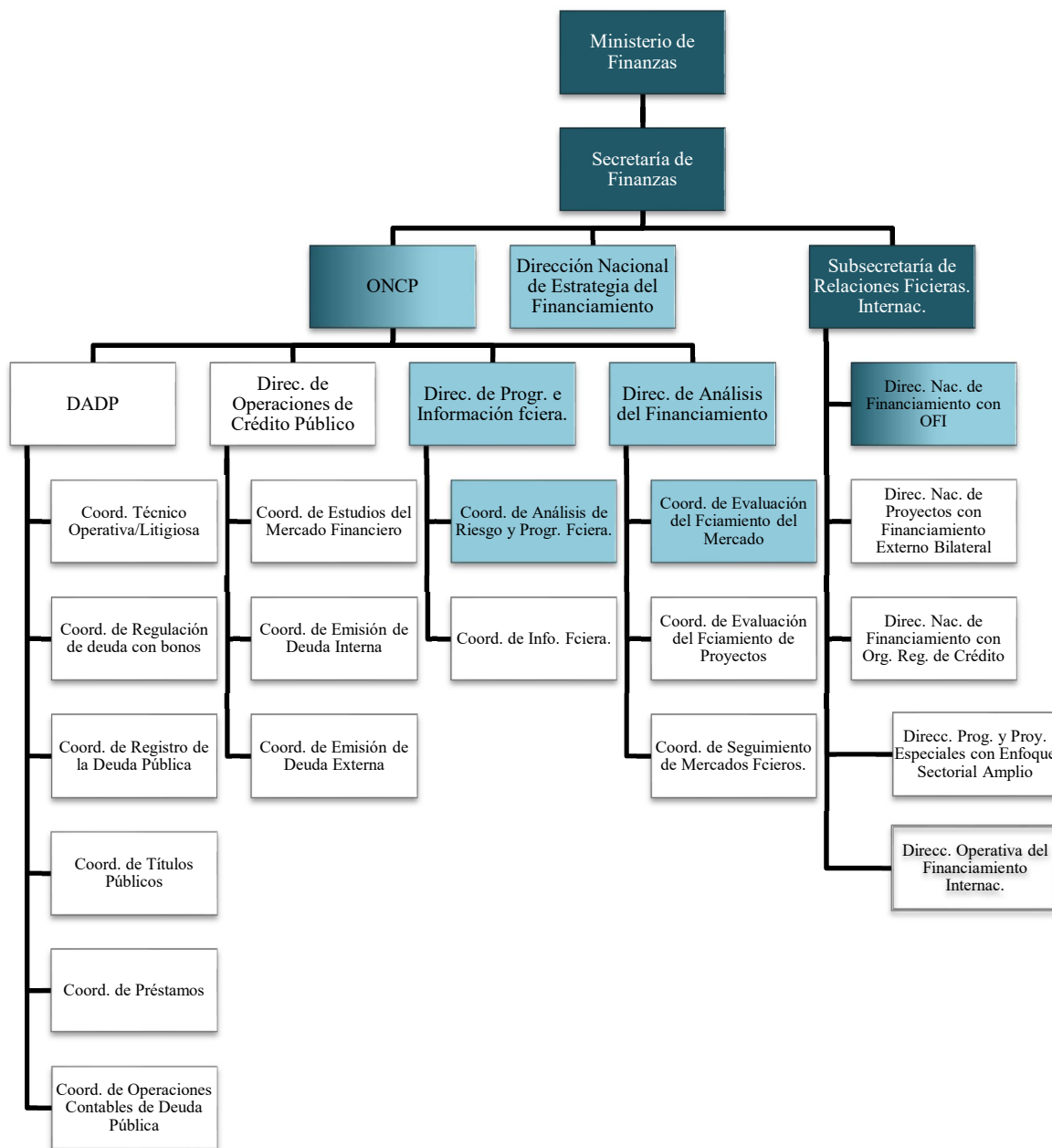
<sup>42</sup> El MH ejercía las funciones de OCSAF respecto a los sistemas de tesorería, presupuesto y contabilidad (Decreto 32/17, art. 10).



# Auditoría General de la Nación

Imagen N° 2

Organigrama Ministerio de Finanzas previo a la firma del Acuerdo



## Referencias<sup>43</sup>:

<sup>43</sup> Una Oficina de Gestión de la Deuda (OGD) normalmente se organiza en funciones separadas correspondientes a servicios de *front office*, *middle office* y *back office*.

Las funciones del *front office* son las de una ‘ventana’ hacia los mercados y acreedores potenciales, es decir, se vinculan con la movilización de los recursos financieros necesarios para satisfacer las necesidades de endeudamiento del soberano, lo cual implica (i) una comunicación y consulta regular con fuentes de financiamiento internas y externas; (ii) la negociación de préstamos; y (iii) la emisión de valores de la deuda pública y la contratación de deuda bancaria.

Las funciones de *middle office* abarcan: (i) realizar tareas de investigación y análisis de los costos y riesgos de mercado de la cartera de la deuda; (ii) brindar asesoramiento sobre la estrategia de gestión de la deuda con miras a lograr una gestión prudente de los riesgos; (iii) desarrollar procedimientos operativos para reducir los riesgos operativos; y (iv) asegurarse de que las operaciones de gestión de la deuda realizadas por el personal de front office se ajusten a los límites de riesgo estipulados.



## Auditoría General de la Nación



Front office, en relación a la gestión del Acuerdo Stand By

Middle office, en relación a la gestión del Acuerdo Stand By

Fuente: elaboración propia en base a Decreto 2/17, Decreto 174/18 y DA 309/18

El 21/6/2018 entra en vigencia el DNU 575/2018<sup>44</sup>, el cual suprimió el MF (pasa a ser Secretaría) y estableció como continuador al Ministerio de Hacienda, cuya función primaria al momento de la suscripción del ASB era asistir al presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria y financiera, a la administración de las finanzas públicas, a las relaciones económicas, financieras y fiscales con las Provincias y CABA. Posteriormente, mediante Decreto 585/18<sup>45</sup> se modificaron las subsecretarías: la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (SSRFI) pasó a depender de la Secretaría de Hacienda, y se creó la Subsecretaría de Financiamiento y Servicios Financieros (art. 2). Además, se volvió a otorgar las funciones de OCSAF a la Secretaría de Hacienda y Secretaría de Finanzas de manera conjunta, ambas dependientes del MH<sup>46</sup>.

Dados los objetivos de la SF en relación con el ASB con el FMI<sup>47</sup>, las modificaciones ministeriales afectan directamente al objeto auditado, la cual pasó de tener carácter ministerial a secretaría durante el periodo auditado.

Así, al momento de la firma de la adenda (17/10/2018), la estructura administrativa se había modificado respecto de la firma de la primera CI. El organigrama al momento de la adenda es el siguiente:

---

En la función de *back office* se centralizan todas las operaciones de la deuda soberana relacionadas con (i) la registración y validación de datos sobre la deuda; (ii) la liquidación de las operaciones de endeudamiento y gestión de la deuda; (iii) la supervisión y el control de los desembolsos; (iv) la ejecución y la gestión de las operaciones relacionadas con el pago de los servicios de la deuda; y (v) la elaboración de información estadística”.

Fuente: INTOSAI Development Initiative, 2014, Curso e-Learning en Deuda Pública - Auditoría de los Marcos para el Otorgamiento y Toma de Préstamos, Módulo II, pág. 22.).

<sup>44</sup>Art. 7 (B.O. 22/6/18).

<sup>45</sup> B.O. 26/6/18.

<sup>46</sup> Decreto 585/18, art. 11, que sustituye el apartado I del artículo 6 del Anexo al Decreto 1344/2007.

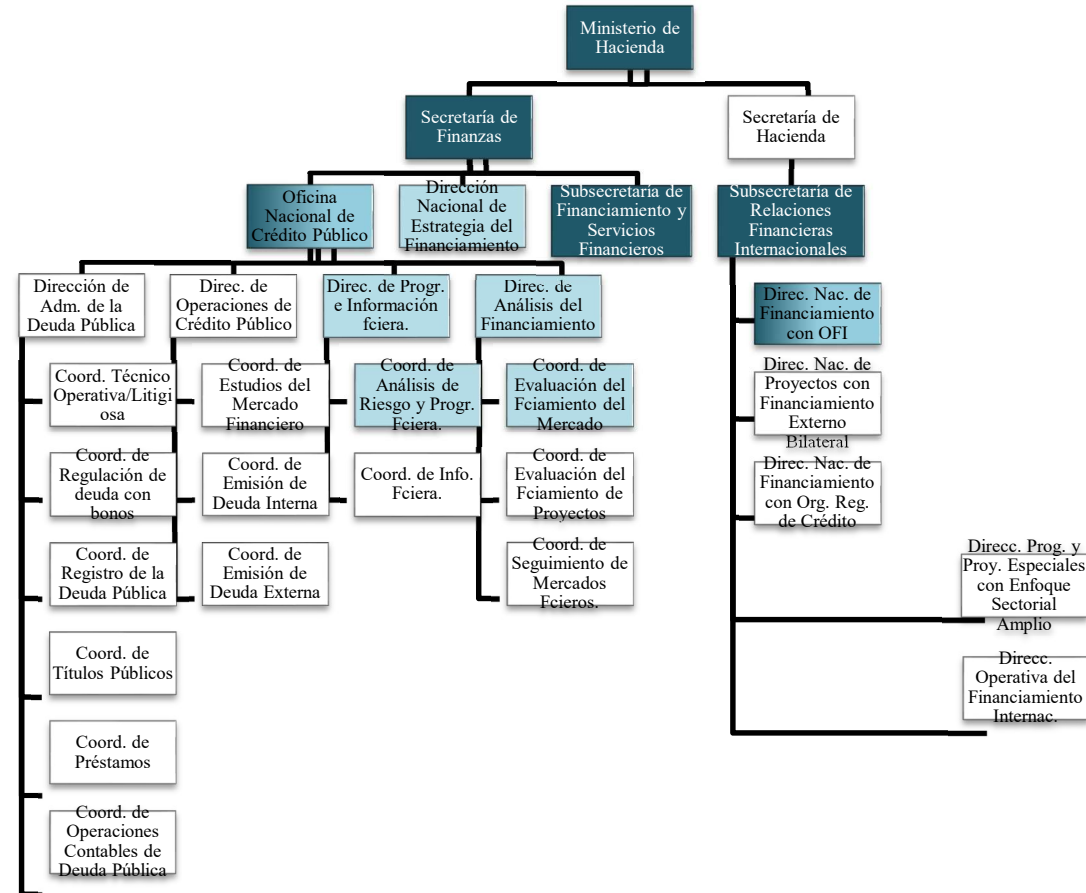
<sup>47</sup> La SF tiene como objetivo “Entender en la ejecución de las políticas y medidas relativas a los aspectos crediticios de la política financiera y el endeudamiento externo e interno de la República Argentina, interviniendo en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros, nacionales, extranjeros, públicos y privados y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y tomando a su cargo las relaciones con la comunidad financiera internacional y la coordinación de las representaciones en el exterior”. Cabe aclarar que este objetivo se mantuvo a lo largo de todas las modificaciones planteadas desde el Decreto 741/2015, planilla anexa al art. 2 (B.O. 7/5/15) al Decreto 50/2019, art. 2, Anexo II (B.O. 20/12/19).



# Auditoría General de la Nación

Imagen N° 3

Organigrama Ministerio de Hacienda al momento de la adenda al Acuerdo (17/10/18)



Nota: para la elaboración del organigrama se tomaron en consideración las áreas relacionadas al objeto de auditoría. La Secretaría de Hacienda también contaba con una Subsecretaría de Presupuesto que no se considera a estos efectos.

Fuente: Decreto 585/2018 y DA 309/18.



## Auditoría General de la Nación

### *ii. Banco Central de la República Argentina (BCRA)*

La estructura administrativa del BCRA sufrió 13 modificaciones a lo largo del periodo 2018-2019 que resultaron en la eliminación de 15 áreas o dependencias, la incorporación de 9, y 6 cambios en su dependencia funcional<sup>48</sup>.

No obstante, las áreas que intervinieron específicamente en el SBA no sufrieron cambios excepto por la Gerencia Principal de Relaciones y Acuerdos Internacionales, que cambió en su dependencia jerárquica/funcional.

#### **d) Línea de tiempo**

Para una mejor comprensión, a continuación, se presentan las fechas y hechos relevantes Acuerdo:

---

<sup>48</sup> De acuerdo con la información provista por la Gerencia Principal de Relaciones y Acuerdos Internacionales del BCRA en el marco de la respuesta al requerimiento efectuado por Nota AGN 674/20, punto 3), donde envían trece archivos en formato PDF referidos a las modificaciones efectuadas en la estructura administrativa para el período auditado.



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 9

Línea temporal de hechos relevantes del ASB

Tema	Fecha	Descripción	Fuente		Vigencia OCSAF
Estructura Administrativa	2/1/2017	Escisión del ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas en dos: Ministerio de Hacienda y Ministerio de Finanzas.	Decreto 2/2017 (2/1/2017)	Infoleg	OCSAF a cargo de MF
ASB	8/5/2018	El presidente de la Nación anunció en un breve discurso por cadena nacional que debido a las complejas condiciones mundiales -alza de las tasas de interés, del petróleo, devaluaciones en países emergentes- y la dependencia del país del financiamiento externo, “de manera preventiva he decidido iniciar conversaciones con el FMI para que nos otorguen una nueva línea de apoyo financiero”.	Cadena Nacional del Presidente de la Nación	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=rCKXqm5dVWY&amp;ab_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina">https://www.youtube.com/watch?v=rCKXqm5dVWY&amp;ab_channel=CasaRosada-Rep%C3%BAblicaArgentina</a>	
ASB	7/6/2018	Fecha de cierre de negociaciones	IMF Country Report No. 18/219	<a href="https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18219.ashx">https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18219.ashx</a>	
ASB	12/6/2018	CI y Memorandos del SBA publicados para Junio 2018. Firman Sturzenegger (BCRA) y Dujovne (MH)	Web ME	<a href="https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas">https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas</a>	
			- Orden 2 IF-2018-29241426-APN-SECH#MHA - Orden 3 IF-2018-29241409-APN-SECH#MHA	EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF	
Competencia	14/6/2018	Sturzenegger renuncia como Presidente del BCRA	Carta de renuncia	<a href="https://www.infobae.com/economia/2018/06/14/la-carta-de-renuncia-de-federico-sturzenegger/">https://www.infobae.com/economia/2018/06/14/la-carta-de-renuncia-de-federico-sturzenegger/</a>	
		Fecha de finalización del cargo de Pte del BCRA de Sturzenegger Fecha de inicio del cargo de Pte del BCRA de Luis Caputo según web Central	Listado de Presidentes del BCRA en la web del Banco	<a href="http://www.bcra.gov.ar/Institucional/Presidentes_Anteriores.asp">http://www.bcra.gov.ar/Institucional/Presidentes_Anteriores.asp</a>	
		Comunicación del BCRA de la designación del Lic. Caputo como Pte del BCRA y de la renuncia del Lic. Sturzenegger como Pte del BCRA	Comunicado de Prensa del BCRA del 14/06/18	<a href="http://www.bcra.gov.ar/noticias/Luis_Caputo_nuevo_presidente_del_BCRA.asp">http://www.bcra.gov.ar/noticias/Luis_Caputo_nuevo_presidente_del_BCRA.asp</a>	
Competencia	15/6/2018	Se acepta renuncia de Sturzenegger como Presidente del BCRA (No dice desde cuándo se acepta ni cuándo entre en vigencia. El Decreto se publica el 18/06/2018)	Decreto 555/2018	Infoleg	



## Auditoría General de la Nación

Competencia		Se envía mensaje al Senado solicitando acuerdo a la designación de Caputo en el BCRA	MEN-2018-88-APN-PTE	(Expediente 0178-PE-2018), Información brindada por el Departamento Organización y Derecho Parlamentario de la Dirección de Información Parlamentaria
		Dictado del Dec. 556/2018 de la renuncia de Caputo al MF (Efecto a partir del 18 de junio de 2018)	Dec. 556/18	Infoleg
		Dictado del Dec. 557/2018 nombramiento de Caputo como Pte del BCRA (Efecto a partir del 18 de junio de 2018)	Dec. 557/18	Infoleg
Competencia		Se acepta la renuncia del Lic. D. Luis Andrés CAPUTO (D.N.I. N° 17.256.028) al cargo de Ministro de Finanzas. (Fecha en el Dec. 556/18 a partir de la cual se acepta renuncia)	Decreto 556/2018	Infoleg
		Fecha de último día de Caputo vigente como Ministro Finanzas	Listado de ministros de economía en la web del Ministerio	<a href="http://cdi.mecon.gob.ar/ministros-de-economia">http://cdi.mecon.gob.ar/ministros-de-economia</a>
Competencia		Se designa en comisión al Lic. D. Luis Andrés CAPUTO (D.N.I. N° 17.256.028) como Presidente del BCRA. (Fecha en el Dec 557/18 a partir de la cual es designado Presidente del BCRA)	Decreto 557/2018	Infoleg
ASB	18/6/2018	Firma Acuerdo SB (Carta Intención). Caputo firma el ASB como Presidente del BCRA y Dujovne como MH	IF-2018-29241507-APN-SECH#MHA	EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA, EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA y EX-2018-41154063- -APN-DGD#MHA, provistos por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF
ASB		El SF presta conformidad al modelo del Convenio MH-BCRA. El servicio jurídico dictamina sobre el modelo de Convenio MH-BCRA.	PV-2018-29243063-APN-SECF#MF, orden 7 IF-2018-29244177-APN-DACLYT#MHA, orden 9	EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA
Desembolsos		Orden de transmisión SWIFT MT-298 de fecha 18/06/2018 del BCRA al FMI solicitando compra de divisas por DEG 10.613.710	IF-2018-29756437-APN-SECH#MHA importado por el sistema GDE en el IF-2018-29759685-APN-SECH#MHA	EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/21 a la SF
Desembolsos	19/6/2018	Nota del MH al BCRA: solicitud de compra de divisas por DEG 10.613.710.000 para el 22/06/2018	NO-2018-29491876-APN-MHA	EX-2018-292238098- -APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF
ASB	19/6/2018	Firma Convenio MH-BCRA	CONVE-2018-00158547-GDEBCRA-P#BCRA	EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/21 a la SF
ASB	20/6/2018	Fecha de Aprobación establecida para el SBA según programa de revisiones y desembolsos que figuran en el texto del Acuerdo	Acuerdo publicado en la web del ME de fecha 12/06/18 (Tabla 1, pág. 18)	<a href="https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas">https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas</a>
ASB	20/6/2018	Anuncio de aprobación del SBA	Comunicado prensa del FMI 18/245	<a href="https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement">https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/06/20/pr18245-argentina-imf-executive-board-approves-us50-billion-stand-by-arrangement</a>





## Auditoría General de la Nación

Estructura Administrativa	21/6/2018	Entrada en vigencia del DNU 575/2018 (entra en vigencia el mismo 21 de junio, según art. 10 DNU 575/18) Se suprime MF y se establece MH como continuador. Se traspasan las funciones relacionadas al crédito público al MH.	DNU 575/2018 (B.O. 22/6/18)	Infoleg	
Competencia	22/6/2018	Publicación del DNU 575/2018 en el Boletín Oficial (entra en vigencia el 21 de junio, según art. 10 DNU 575/18)	DNU 575/2018 (B.O. 22/6/18)	Infoleg	OCSAF a cargo de MH
Competencia		Dictamen del Servicio Jurídico determinando que el MH era competente al momento de la firma del SBA	IF-2018-30023715-APN-DACLTY#MHA	EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA	
Desembolsos		1° desembolso (tramo #1 SIGADE), por 10.613.710.000 DEG	Estado de cuenta de SIGADE	SIGADE	
Desembolsos		Emisión de la LI correspondiente al primer desembolso - ACTA-2018-29826301-APN-MHA LETRA DEL TESORO INTRANSFERIBLE	ACTA-2018-29826301-APN-MHA	EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/21 a la SF	
Estructura Administrativa	25/6/2018	Se volvió a otorgar las funciones de OCSAF a la Secretaría de Hacienda y Secretaría de Finanzas de manera conjunta, ambas dependientes del MH	Decreto 585/18 (B.O. 26/6/18)	Infoleg	OCSAF a cargo de SH y SF
Competencia	25/9/2018	Fecha de finalización del cargo de Pte del BCRA de Luis Caputo	Listado de Presidentes del BCRA en la web del Banco	<a href="http://www.bcra.gov.ar/Institucional/Presidentes_Anterior.es.asp">http://www.bcra.gov.ar/Institucional/Presidentes_Anterior.es.asp</a>	
ASB	17/10/2018	Adenda Acuerdo SB	Web MECON	<a href="https://www.argentina.gov.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas">https://www.argentina.gov.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepolicaseconomicas</a>	
Desembolsos	24/10/2018	Nota del MH al BCRA: solicitud de compra de divisas por DEG 4.100.000.000 para el 30/10/2018	NO-2018-54086833-APN-MHA	EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF	
ASB - Revisión FMI	26/10/2018	1° revisión del FMI	Comunicado prensa del FMI 18/395	<a href="https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/10/26/pr18395-argentina-imf-executive-board-completes-first-review-under-argentina-stand-arrangement">https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/10/26/pr18395-argentina-imf-executive-board-completes-first-review-under-argentina-stand-arrangement</a>	
Desembolsos	30/10/2018	2° desembolso (tramo #2 SIGADE) por 4.100.000.000 DEG	Estado de cuenta de SIGADE	SIGADE	
ASB	5/11/2018	Firma adenda Convenio MH-BCRA	CONVE-2018-00276569-GDEBCRA-P#BCRA	EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA y EX-2018-292238098- -APN-DGD#MHA, provistos por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/21 a la SF	
ASB	7/12/2018	Firma Acuerdo SB (Carta Intención. No están los memorandos). Con firma ológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de "STRICTLY CONFIDENTIAL"	IF-2018-64359384-APN-SECPE#MHA	EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF	
ASB	11/12/2018	Firma Acuerdo SB (CI+ MEPF + MET).	No se encontró en los expedientes, pero en IF-2019-18125341-APN-SECLYA#MHA se indica que el MEFP del 25/3/19 suplementa y actualiza el memorando del 11/12/18.	EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF	



## Auditoría General de la Nación

ASB	13/12/2018	Firma Acuerdo SB (CI+ MEFP + MET). El MEFP aclara que suplementa y actualiza el MEFP del 17/10/18. SIN firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de "STRICTLY CONFIDENTIAL"	- IF-2018-65669295-APN-SECPE#MHA - IF-2019-90493107-APN-SECH#MHA	EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF
ASB - Revisión FMI	19/12/2018	2º revisión del FMI	Comunicado prensa del FMI 18/485	<a href="https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/12/19/pr18485-argentina-imf-executive-board-completes-second-review-under-stand-by-arrangement">https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/12/19/pr18485-argentina-imf-executive-board-completes-second-review-under-stand-by-arrangement</a>
Desembolsos	20/12/2018	Nota del MH al BCRA: solicitud de compra de divisas por DEG 5.500.000.000 para el 21/12/2018	NO-2018-66983039-APN-MHA	EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF
Desembolsos	21/12/2018	3º desembolso (tramo #3 SIGADE) 5.500.000.000 DEG	Estado de cuenta de SIGADE	SIGADE
ASB	25/3/2019	Firma Acuerdo SB (CI+ MEFP + MET). El MEFP aclara que suplementa y actualiza el memorando del 11/12/18.	IF-2019-18125341-APN-SECLYA#MHA	EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF
ASB - Revisión FMI	5/4/2019	3º revisión del FMI	Comunicado prensa del FMI 19/107	<a href="https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/04/05/pr19107-argentina-imf-executive-board-completes-third-review-under-argentinias-stand-by-arrangement">https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/04/05/pr19107-argentina-imf-executive-board-completes-third-review-under-argentinias-stand-by-arrangement</a>
Desembolsos	1/4/2019	Nota del MH al BCRA: solicitud de compra de divisas por DEG 7.800.000.000 para el 09/04/2019	NO-2019-19898977-APN-MHA	EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF
Desembolsos	9/4/2019	4º desembolso (tramo #4 SIGADE) 7.800.000.000 DEG	Estado de cuenta de SIGADE	SIGADE
ASB	3/7/2019	Firma Acuerdo SB (CI+ MEFP + MET). El MEFP aclara que suplementa y actualiza el memorando del 25/03/19.	- IF-2019-59161254-APN-SECPE#MHA - IF-2019-59161853-APN-SECPE#MHA	EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF
ASB - Revisión FMI	12/7/2019	4º revisión del FMI	Comunicado prensa del FMI 19/268	<a href="https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/07/12/pr19268-argentina-imf-executive-board-completes-fourth-review-under-sba-approves-disbursement">https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/07/12/pr19268-argentina-imf-executive-board-completes-fourth-review-under-sba-approves-disbursement</a>
Desembolsos	15/7/2019	Nota del MH al BCRA: solicitud de compra de divisas por DEG 3.900.000.000 para el 16/07/2019	NO-2019-63733023-APN-MHA	EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA, provisto por el auditado en respuesta a Nota AGN 676/20 a la SF
Desembolsos	16/7/2019	5º desembolso (tramo #5) 3.900.000.000 DEG	Estado de cuenta de SIGADE	SIGADE
Estructura Administrati va	10/12/2019	MH pasa a denominarse Ministerio de Economía (ME)	DNU 7/2019 (B.O. 11/12/19)	<a href="http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333138/norma.htm">http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/330000-334999/333138/norma.htm</a>

Fuente: Elaboración propia.



## Auditoría General de la Nación

Se destaca que la solicitud del primer desembolso a través de la orden de transmisión SWIFT (18/6/18) es anterior a la aprobación del SBA (20/6/18), a la firma del Convenio MH-BCRA que establece los procedimientos a seguir para los desembolsos (19/6/18), a la notificación de la SH solicitando el desembolso (19/6/18), y a la emisión del dictamen jurídico determinando que el MH era competente al momento de la firma del SBA (22/6/18).

### 5. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES RESULTANTES

#### (1) Aspectos destacados para la lectura de los hallazgos y recomendaciones

Se verificó durante la ejecución que no intervinieron las áreas previstas en la Resolución 108/09 MEyFP (como participantes en el proceso de gestión de créditos con organismos multilaterales (DNFOIC, JGM, ONP, ONCP, BCRA, DNI) ni tampoco aquellas áreas que por las funciones asignadas en materia de crédito público, debían intervenir a efectos de asegurar una gestión eficiente del ASB (ONCP, Dirección de Programación e Información Financiera, Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales, Secretaría Legal y Administrativa y Subsecretaría de Asuntos Legales y Regulatorios). De todo lo analizado, surge que ni el MH ni el BCRA solicitaron la intervención de la PTN, la cual debe ser pedida por Nota. Asimismo, aunque el proceso aplicable al endeudamiento con Organismos Multilaterales no indica su intervención, hubiera resultado acorde a su competencia dado el monto y las condiciones del préstamo.

Cuando se detalló la selección del enfoque de esta auditoría (combinación de enfoques de proceso y problemas) se indicó que el enfoque orientado a problemas “se utiliza cuando existe un indicio de problema y es el punto de partida, por lo tanto, la auditoría consiste en verificar su existencia con el objetivo de analizar sus causas e identificar las medidas factibles para reducirlo o resolverlo. En este caso se analizan las causas del problema seleccionado en una relación de causa- efecto”<sup>49</sup>.

En este marco, se considera como hecho relevante que nuestro país ha emprendido negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, dada la dificultad de hacer frente a los compromisos asumidos, lo que abona la selección del enfoque combinado, en tanto evaluación de una serie de acciones deseables como componentes de un proceso

---

<sup>49</sup> Normas de control externo de la gestión gubernamental, Res. AGN 186/16, punto II. B. 3.



## Auditoría General de la Nación

(planificar, consultar, evaluar) que a la luz de la situación actual, orientan el trabajo de control para verificar si se ha gestionado el endeudamiento de manera eficiente y efectiva y señalar si existen oportunidades de mejora para futuras operaciones (ver apartado 3.d de este informe).

Es decir, la situación problemática detectada es la imposibilidad de pago y, en el marco de las normas de auditoría, se buscó identificar aquellos defectos o vacíos en el proceso de gestión que pudieran haber contribuido a dicha situación.

En el caso, existía una distribución de funciones específicas en áreas técnicas encargadas de la gestión del crédito público en general y de las operaciones con organismos financieros internacionales en particular que no fueron ejercidas, lo que configura una serie de inacciones que determinaron la falta de planificación, consulta y evaluación *ex ante*, las cuales pudieron coadyuvar al problema actual materializado en la imposibilidad de hacer frente a los compromisos asumidos.

A su vez, faltó coordinación de estas funciones por parte de la máxima autoridad a cargo del área responsable del crédito público, que en ese momento resultaba ser el Ministro de Finanzas, dada la separación de los ministerios al momento de la suscripción. En los hechos, la gestión del préstamo quedó bajo la órbita del Ministerio de Hacienda, que no tenía a su cargo la gestión del crédito público.

Cabe recordar que el ejercicio de la competencia conforme lo establece la Ley 19.549 es obligatorio<sup>50</sup> (art. 3 de la Ley de Procedimientos Administrativos -LPA-); este incumplimiento de las funciones asignadas al MF (Ley 22.520 modificada por DNU 2/2017) resultó en un “efecto derrame” respecto de la inacción de las áreas encargadas de

---

<sup>50</sup> En relación con la competencia, en principio, cabe recordar el texto del art. 3 de la Ley 19.549 (Ley de procedimiento administrativo) que establece: “La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario”.

Como indica Cassagne la competencia en el plano organizativo “viene a constituir un principio que predetermina, articula y delimita la función administrativa que desarrollan los órganos y entes del Estado, con abstracción de su pertenencia o no al Poder Ejecutivo. Su razón de ser se encuentra tanto en los principios de eficacia y eficiencia (en la medida que traduce la necesidad de distribuir las tareas entre órganos diferentes sin efectuar superposiciones funcionales) como en la configuración de una garantía jurídica, que cumple la función de proteger los derechos de los particulares. En efecto, una correcta asignación de competencias contribuye a una gestión pública de calidad, en la que se satisfagan oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos”.



## Auditoría General de la Nación

aplicar tanto el procedimiento aplicable a multilaterales (Res. 108/09 MEyFP) como el ejercicio de las competencias específicas en materia de gestión de crédito público.

Ello así, la falta de ejercicio de su competencia por parte del Ministro de Finanzas, tanto en calidad de OCSAF como por su competencia específica en materia de crédito público, determinó la inacción de todas las áreas comprendidas en su estructura, tanto la que resultaba autoridad de aplicación de la Res. 108/09 MEyFP (DNFOIC) como aquellas áreas con *expertise* técnico en materia de crédito público, que debieron, por su función y experiencia no sólo haber realizado las evaluaciones *ex ante* necesarias sino también recomendar al firmante la intervención del Jefe de Gabinete de Ministros ya sea como participante del proceso establecido en la mencionada Resolución o como coordinador interjurisdiccional y de la PTN por la importancia de la operación, asegurando de esta manera los pasos normativos adecuados a una gestión prudente de este financiamiento.

Párrafo aparte merece la falta de participación de la UAI, que como se señalará nunca se creó dentro del Ministerio de Finanzas luego de la escisión de los ministerios y que, dado que el firmante fue el Ministro de Hacienda pudo haber participado (por cuanto era la única UAI en funciones), aunque no consta haber sido requerida por el responsable de esa cartera.

Por lo tanto, existió un vacío de acciones en materia de planificación, consulta, control y evaluación por parte de las áreas técnicas, en tanto intervino la cartera que no tenía a su cargo las funciones relacionadas al crédito público, lo cual redundó en la inacción del responsable principal de la cartera a cargo de las funciones relacionadas al endeudamiento. Este cruce de atribuciones determinó una serie de vacíos procedimentales y funcionales que afectaron la prudencia en la gestión y contribuyeron a contraer, sin evaluaciones técnicas oportunas, un endeudamiento que dado su monto y estructura (en particular la moneda y el plazo) aumentan el riesgo de insostenibilidad de la deuda.



## Auditoría General de la Nación

### (2) Procesos por los cuales se gestionó el Acuerdo con el FMI

#### *i. Autorización y suscripción del ASB por autoridad competente*

**El préstamo con el FMI no fue autorizado ni suscripto por autoridad competente de acuerdo con la normativa aplicable a la gestión del crédito público.**

**El Acuerdo fue firmado por el MH, quien no tenía asignadas normativamente las funciones relacionadas al crédito público ni era el OCSAF. Al momento de la firma del Acuerdo, dichas funciones correspondían al MF y fueron asignadas al MH con posterioridad a partir de la vigencia del DNU 575/18.**

**Por el lado del BCRA, 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 (tomando en cuenta la suscripción inicial).**

A continuación, se desarrolla la explicación correspondiente a la competencia del MH, por cuanto da lugar a hallazgo. Los análisis que acompañan la conclusión respecto de la competencia del Presidente del BCRA pueden verse en el Anexo 6.

#### *Competencia del ex Ministro de Hacienda para suscribir el Acuerdo Stand By*

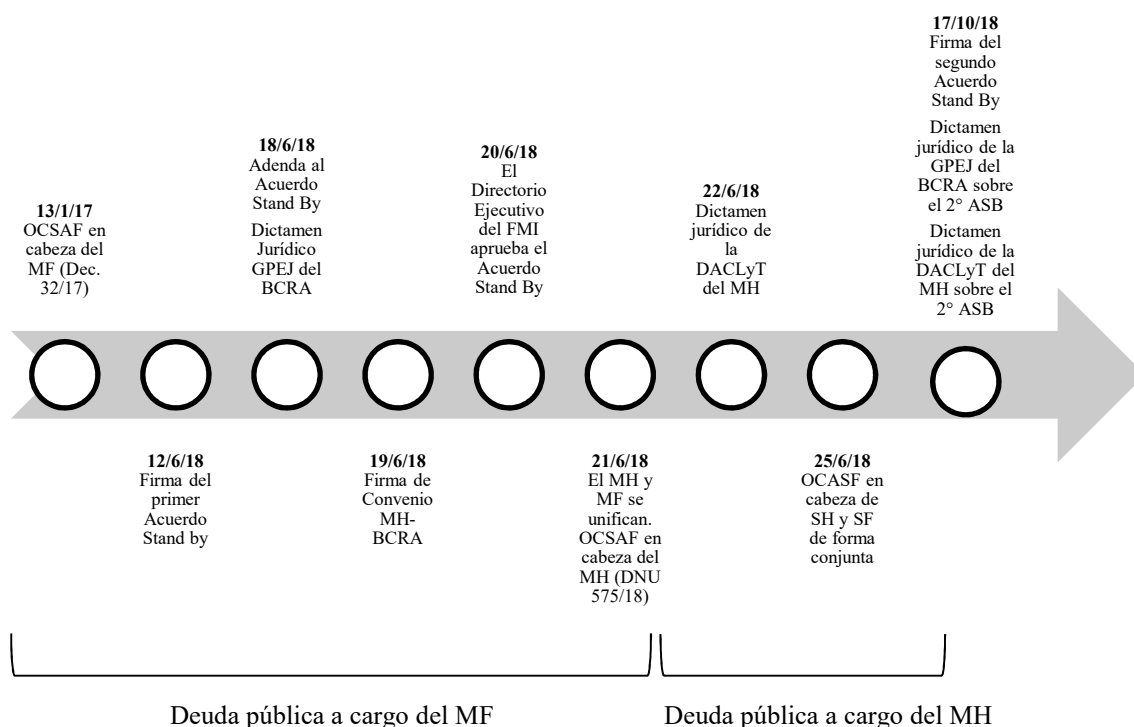
El Acuerdo Stand By de fecha 12 de junio de 2018 fue firmado por el entonces Ministro de Hacienda de la República Argentina sin autorización del Ministro de Finanzas. Dada la importancia de las fechas para la comprensión del análisis, se presenta una línea de tiempo con los hitos relevantes luego de la firma del Acuerdo Stand By:



## Auditoría General de la Nación

Imagen N° 4

Hitos relevantes relacionados a la competencia del OCSAF



Referencias: DACLyT - Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios.

Fuente: elaboración propia en base a información de expedientes, normativa y comunicados de prensa del FMI.

En el momento que se firmó el primer acuerdo con el FMI, el actual Ministerio de Economía se encontraba dividido en Ministerio de Hacienda, por un lado, y Ministerio de Finanzas por el otro (DNU 2/17).

La responsabilidad primaria del MH era “asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria e impositiva, a las relaciones económicas y fiscales con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, mientras que la del MF era “asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al financiamiento del Sector Público Nacional, a la preservación del crédito público de la Nación, y a las relaciones financieras con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.



## Auditoría General de la Nación

En tanto para el MF se destaca la función de “entender<sup>51</sup> en las negociaciones internacionales de naturaleza monetaria y financiera y en las relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales” (Dec. 32/17, art. 3, función N° 11).

Asimismo, en ese momento el MF ejercía las funciones del Órgano Coordinador de los Sistemas de Administración Financiera (OCSAF) en lo referente al sistema de crédito público (Decreto 32/17, art. 10), función que previamente la ejercían conjuntamente la Secretaría de Hacienda y Secretaría de Finanzas (previo a la escisión del Ministerio). Así, el MF –en calidad de OCSAF- tenía la función de dirigir y supervisar la implantación y mantenimiento de dicho sistema (LAF, art. 6)<sup>52</sup>.

En relación con las transacciones y operaciones del FMI, el Convenio Constitutivo establece que “los países miembros mantendrán relaciones con el Fondo solo por conducto de su ministerio de hacienda, banco central, fondo de estabilización u otros organismos fiscales semejantes, y el Fondo mantendrá relaciones únicamente con dichos organismos o por conducto de los mismos” (art. V, sección 1). En su idioma inglés, el ministro de hacienda refiere al “Treasury<sup>53</sup>”; una traducción literal alude al “ministro del

---

<sup>51</sup> Según la PTN, “entender” refiere a “ocuparse directamente de un asunto con responsabilidad primaria. (...) La facultad de participar –responsabilidad terciaria- se diferencia de la competencia para intervenir no sólo en que el ministerio que participa no interpone su autoridad sino, además, en que la participación tiene lugar en una cuestión determinada... El otorgamiento de competencia a un Ministerio para entender en un asunto excluye la procedencia de otorgar igual grado de competencia a otro departamento de Estado en la misma cuestión. No obstante, la posibilidad de distinguir entre la elaboración de las políticas a aplicar en una materia y la ejecución de esas mismas políticas, torna admisible encomendar a un Departamento de Estado la facultad de entender en el primer aspecto y al otro en el segundo. Ello en virtud de que no puede ser intención del legislador que un ministerio entienda en la definición de determinadas políticas por concernirle específicamente el tema, pero que sea otro el que deba entender en la ejecución de esas políticas por tener que ser ellas, en la fase operativa, compatibilizadas con otras que conciernan a su propia responsabilidad primaria; podrá, por ende, considerarse la definición de las políticas en una materia determinada y la ejecución de esas mismas políticas tal como si fueran cuestiones distintas” (Dictamen 240:184).

<sup>52</sup> Para ello tenía las las siguientes atribuciones:

- Fijar las características y condiciones no previstas en la LAF, para las operaciones de crédito público que realicen las entidades del sector público nacional (LAF, art. 63).
- Redistribuir o reasignar los medios de financiamiento obtenidos mediante operaciones de crédito público, siempre que así lo permitan las condiciones de la operación respectiva y las normas presupuestarias (LAF, art. 67). Además, la LAF establece explícitamente que ninguna entidad del Sector Público Nacional (definido en el art. 8 de la LAF) podrá iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público sin la autorización previa del OCSAF (art. 59).

<sup>53</sup> Para descartar cualquier duda respecto de la traducción, se buscó en las distintas versiones de las Cartas suscriptas, encontrando que durante junio (Cartas del 12 y 18) se utilizó la denominación “treasury” que se tradujo como “economía” (versión que también fue enviada al Congreso, ver respuesta a Nota AGN 593/21 A05). Esta denominación no corresponde a ninguna de las denominaciones de las carteras existentes, que al 12 de junio eran Ministerio de Hacienda -a cargo de quien suscribe el ASB- y Ministerio de Finanzas. A partir de octubre, el ministro de hacienda utiliza la denominación “finance” pero en español, se traduce





## Auditoría General de la Nación

tesoro”, denominación que no existe en la estructura administrativa de la cartera de hacienda y finanzas de Argentina. Históricamente, dichas áreas estuvieron centralizadas en un mismo ministerio. Así, el Decreto 227/75 estableció que “la representación argentina ante el Fondo Monetario Internacional (...) estará a cargo de los siguientes funcionarios: a) en el carácter de Gobernador Titular, el titular del Ministerio de Economía de la Nación; b) en el carácter de Gobernador Suplente o Alterno, el Presidente del Banco Central de la República Argentina” (art. 1)<sup>54</sup>. No obstante, desde el 3/1/17 hasta el 22/6/18 convivieron un Ministerio de Hacienda y otro de Finanzas separadamente, por lo que la designación del gobernador ante el FMI de dicha Ley no queda explícitamente circunscripta a ninguno de ellos, sin obrar en los dictámenes jurídicos aclaración alguna al respecto, prevaleciendo por tratarse de una operación de crédito público, lo prescripto en la Ley 24.156 y normativa vigente respecto de la competencia específica en la materia.

El Acuerdo de junio de 2018 fue firmado por el Ministro de Hacienda, ejerciendo así el rol de gobernador ante el FMI<sup>55</sup>. No obstante, la autoridad competente para autorizar el primer Acuerdo Stand By era el Ministro de Finanzas: conforme las responsabilidades asignadas por la Ley 22.520 de Ministerios<sup>56</sup> y en su calidad de OCSAF; todos los instrumentos de deuda pública debían ser aprobados por aquél, incluso los préstamos multilaterales que, como fuera mencionado, acompaña con su firma en los decretos de aprobación de los modelos de convenios de crédito.

Para el momento de la suscripción del segundo acuerdo (octubre de 2018), los ministerios ya se encontraban unificados bajo la denominación de Ministerio de Hacienda, no presentando dudas sobre el rol del Ministro como gobernador ante el FMI.

---

como hacienda. Se destaca que la cartera a cargo del Lic. Dujovne (quien suscribe el ASB) antes y después de la unificación, siempre se llamó “Ministerio de Hacienda”.

<sup>54</sup> A su vez, la Ley 26.849 (B.O. 10/5/13) refiere que el gobernador ante el FMI fuese el Ministro de Economía y Finanzas Públicas, mientras que el gobernador alterno la presidenta del BCRA, a quienes habilita a aceptar la quinta, sexta y séptima enmiendas del Convenio Constitutivo del FMI (art. 7).

<sup>55</sup> Los comunicados de prensa, por ejemplo <https://www.imf.org/en/News/Articles/2018/05/10/pr18169-imf-md-lagarde-and-argentina-treasury-minister-dujovne-meet-to-discuss-financial-support>, y los dictámenes se refieren al Ministro de Hacienda, quien parece haber llevado adelante las negociaciones.

<sup>56</sup> Conforme al DNU 2/17, la responsabilidad primaria del MF era “asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente al financiamiento del Sector Público Nacional, a la preservación del crédito público de la Nación, y a las relaciones financieras con las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”. En particular, se destaca la función de “entender en las negociaciones internacionales de naturaleza monetaria y financiera y en las relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales” (Decreto 32/17, art. 3, función N° 11).



## Auditoría General de la Nación

Por su parte, la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios (DACLyT) del Ministerio de Hacienda tomó intervención el 22/6/18, un día después que se unificaran los ministerios mediante DNU 575/18<sup>57</sup>, fecha en la cual las cartas de intención ya se encontraban suscriptas los días 12/6/18 y 18/6/18.

En este marco, la DACLyT<sup>58</sup> 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”*, citando a su vez funciones que al momento de la firma no se encontraban vigentes, ya que correspondían al Ministerio de Finanzas.

En razón del art. V, sección 1 del Convenio Constitutivo del FMI, la DACLyT cita las siguientes funciones: *“cabe resaltar que la Ley de Ministerios N° 22.520 (t.o. por Decreto N° 438/92) y sus modificaciones, en su artículo 20, establece que le compete al Ministerio de Hacienda, asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente a la política económica, presupuestaria y financiera, incluyendo como competencia primaria la de “entender en la política monetaria y cambiaria con arreglo a las atribuciones que le competen al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA” (v. punto 15), “entender en las negociaciones internacionales de naturaleza económica, monetaria y financiera y en el requerimiento de financiamiento y demás relaciones con los organismos monetarios y financieros internacionales” (v. punto 26) e “intervenir en las relaciones con los organismos económicos internacionales” (v. punto 27).”* Estas dos últimas funciones (26 y 27) corresponden al

---

<sup>57</sup> Publicado el 22/6/18, entra en vigencia a partir de su dictado, es decir, el 21/6/18 (art. 10). A efectos de determinar la vigencia y validez del DNU 575/18 en términos de la Ley 26.122, se realizó una consulta a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122). El Presidente de la Comisión respondió *“el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 575/2018 fue considerado por el pleno de esta comisión el día 15 de agosto del 2018. Durante su tratamiento, no obtuvo la mayoría requerida para dictaminar, tal cual lo establece el Art. 8 de la Ley 26.122. Por lo tanto, el mencionado decreto, quedó a resguardo en la comisión y formalmente a disposición de ambas cámaras para darle tratamiento cuando ellas lo dispongan”*. Asimismo, se adjuntó la versión taquigráfica de la sesión del 15 de agosto de 2018. En dicha sesión fueron tratados dos DNU, el 545/18 y el 575/18. La sesión concluyó sin dictamen acerca de la validez del DNU 575/18. En cuanto a su vigencia, por aplicación de los artículos 17 y 24 de la Ley 26.122 y lo informado por la Comisión Bicameral, se encontraba vigente al momento de la operación

<sup>58</sup> IF-2018-30023715-APN-DACLYT#MHA del 22 de junio de 2018, obrante en expediente electrónico EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA.



## Auditoría General de la Nación

Decreto 575/18 (B.O. 22/6/18), con vigencia desde el 21/6/18, es decir posterior a la firma (12/6/18, 18/06/18) y aprobación por parte del Directorio Ejecutivo del FMI (20/6/18).

En este sentido, la DACLyT debería haber analizado la cuestión bajo estudio a la luz de la normativa vigente “al momento de su suscripción” (como dice el mismo dictamen, ello es al momento de la firma), es decir, el Decreto 2/17 (B.O. 3/1/17) y no el Decreto 575/18 (B.O. 22/6/18). Asimismo, nada opinó respecto de la autorización que debió existir por parte del OCSAF para comenzar con las tratativas y acuerdo con el FMI.

Por otro lado, cabe destacar que la DACLyT no era el área competente para dictaminar respecto de esta cuestión según sus funciones vigentes a la fecha de la intervención. Si bien dentro de sus acciones específicas se contempla “asistir en el análisis legal de cuestiones internacionales, en el ámbito de la competencia del Ministerio de Hacienda”, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del entonces MF era el área con mayor especificidad en la materia, con la responsabilidad primaria de “entender en todos los asuntos de carácter jurídico de competencia de la jurisdicción ministerial, con el fin de promover el perfeccionamiento de las disposiciones legales y reglamentarias, en el análisis de los anteproyectos de legislación económico-financiera...”, siendo una de sus acciones específicas “intervenir en los aspectos jurídicos y legales de todas las negociaciones económico-financieras nacionales e internacionales, ya sean bilaterales o multilaterales de la órbita ministerial” (DA 309/18, art. 1, Anexo II. B.O. 14/3/18). Cabe recordar que a esa fecha, los MH y MF se encontraban unificados (Decreto 575/18. B.O. 22/6/18), es decir, la DGAJ se encontraba formalmente integrada al MH, el cual resultó continuador del MF.

La falta de intervención del MF trajo aparejada la falta de intervención de áreas técnicas competentes en materia de crédito público, careciendo la operación de un análisis de la competencia específica conforme a la normativa vigente al momento de la suscripción, afectando la efectividad del auditado en cuanto al cumplimiento normativo. La operación se realizó sin cumplir el art. 59 de la LAF en cuanto al ejercicio de función de OCSAF por parte del MF y sin cumplir con el requisito esencial de competencia que establece la Ley 19.549. Asimismo, la falta de intervención de áreas críticas del MF derivó en la ausencia de un eficiente y efectivo asesoramiento relacionado a la gestión de crédito público.



## Auditoría General de la Nación

Se recomienda asegurar la vinculación legal constatando la suscripción de los instrumentos por parte del área que corresponde, además de asegurar la intervención de las áreas técnicas específicas que aseguren un debido asesoramiento e intervenciones oportunas y adecuadas conforme una gestión eficiente de la deuda pública.

### *ii. Cumplimiento del art. 61 de la Ley de Administración Financiera*

#### **El BCRA incumplió con el art. 61 de la LAF al no emitir un dictamen respecto del impacto de la operación en la balanza de pagos.**

Al constituirse deuda pública externa, el BCRA debe emitir opinión sobre el impacto de la operación en la balanza de pagos<sup>59</sup> (LAF, art. 61), excepto para aquellas operaciones que el Banco realice con instituciones financieras internacionales para garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria (LAF, art. 71<sup>60</sup>). El análisis efectuado revela que la excepción no es aplicable al ASB ya que el destino de los fondos se indicó como “presupuestario” y contiene otros objetivos no monetarios y/o cambiarios<sup>61</sup>. Por otra parte, la norma refiere a operaciones que realice el BCRA, en tanto el ASB se concreta como una operación de endeudamiento de la administración central exclusivamente.

---

<sup>59</sup> Según el INDEC, la balanza de pagos “es un estado contable estadístico que resume las transacciones económicas entre residentes y no residentes en términos de flujos (variación de entrada y salida de efectivo en un período determinado que sirve como indicador de liquidez o capacidad de generar efectivo).

Residente: toda persona física o jurídica cuyo centro de interés económico o actividad principal se encuentre dentro de la frontera. Internacionalmente, se presume que una persona física es residente de un país si permanece o tiene intención de permanecer en él por un año o más. En el caso de las personas jurídicas, la residencia se considera dada cuando éstas producen bienes o prestan servicios en el país, en cantidades significativas, para lo cual deberán mantener un establecimiento productivo durante un año o más. Existen algunas excepciones a la regla del año de permanencia para algunos casos puntuales, tales como diplomáticos, militares, tripulaciones de medios de transporte, estudiantes y enfermos que conservan la residencia aunque permanezcan fuera del territorio económico por más de un año. Los organismos internacionales son considerados siempre no residentes respecto del país compilador (Metodología INDEC N° 23. Balanza de pagos, posición de inversión internacional y deuda externa).

<sup>60</sup> El artículo no se encuentra reglamentado.

<sup>61</sup> Si bien contempla como objetivo específico la disminución de las tensiones en la balanza de pagos (“Disminuir las tensiones en nuestro balance de pagos permitiendo operar flexiblemente a nuestro tipo de cambio como un amortiguador de shocks, incrementando nuestras reservas internacionales, disminuyendo nuestro déficit de cuenta corriente, y reduciendo nuestras necesidades de financiamiento externo”), también incluye objetivos relacionados a cuestiones sociales, a la política fiscal, de financiamiento, social, de la seguridad social, entre otros. El destino plasmado en la Carta de Intención no indica que el préstamo se destinaría exclusivamente a garantizar la estabilidad monetaria y cambiaria.



## Auditoría General de la Nación

Como refuerzo de lo expuesto, de la información provista por los auditados, surge que no se invocó la aplicación de este artículo para habilitar la excepción respecto de la emisión del dictamen previsto en el art. 61 de la LAF.

La única intervención del BCRA fue requerida por el Gerente General el 14/6/18, quien remitió una nota a distintas áreas, entre ellas la Subgerencia General de Investigaciones Económicas, solicitando se expida sobre la razonabilidad del programa de política monetaria expuesto en el ASB<sup>62</sup>.

El 18 de junio de 2018, la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria emitió un dictamen cuyo objeto fue “analizar la razonabilidad del programa de política monetaria descrito en la Carta de Intención con el Fondo Monetario Internacional, entendiendo que es el único punto del informe original que es competencia de la misma”<sup>63</sup>. En este sentido, el BCRA realizó un informe con posterioridad a la firma del ASB, el cual no dictamina de acuerdo con lo establecido por el art. 61 de la LAF. Al respecto, la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos<sup>64</sup> del BCRA y la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios<sup>65</sup> del entonces Ministerio de Hacienda no dictaminaron sobre la materia, sino que la DACLyT se limitó a mencionar como antecedente el informe del BCRA mencionado.

En este marco, se consultó al BCRA<sup>66</sup> si realizó un dictamen en relación con la operación específica o dictamen global, en donde se contemple la operación con el FMI, su impacto en la balanza de pagos y todo otro análisis que sea pertinente para determinar la relación costo/riesgo de esta operación, indicando en caso afirmativo, si esto fue comunicado al Ministerio de Economía. El Banco explicó que no emitió opinión “*ya que ello no fue requerido por el Ministerio de Economía, ente del sector público emisor o contratante de*

---

<sup>62</sup> IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA, obrante en el expediente electrónico EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA.

<sup>63</sup> IF-2018-00156984-GDEBCRA-GPEYCPM#BCRA que se encuentra como archivo embebido a la nota NO-2018-00159592-GDEBCRA-GG#BCRA obrante en el expediente EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA.

<sup>64</sup> IF-2018-00157147-GDEBCRA-GPEJ#BCRA del 18/6/18 obrante en el expediente EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA

<sup>65</sup> IF-2018-30023715-APN-DACLTYT#MHA del 22/6/18 obrante en el expediente EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA.

<sup>66</sup> Nota AGN N° 674/20.



## Auditoría General de la Nación

la operación”<sup>67</sup>. En este orden, cabe destacar que, del comparativo con otros instrumentos de deuda, se verificó que el Ministerio de Economía es el encargado de solicitar dicho dictamen. Por ejemplo, para el resto de los contratos de préstamo suscriptos con organismos multilaterales, lo solicita la Dirección Nacional de Financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito (DNFOIC)<sup>68</sup>, mientras que para los títulos públicos internacionales las intervenciones fueron solicitadas, en general, por la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP)<sup>69</sup>. No obstante, teniendo en cuenta que el préstamo fue firmado por el presidente del BCRA, y que el Banco no podía desconocer su existencia, se considera que se debió advertir la falencia de este dictamen más allá de la falta de requerimiento específica por parte del Ministerio.

Al consultarse a la SF<sup>70</sup> respecto de la emisión del dictamen del BCRA, ésta responde que no obra constancia del dictamen requerido.

Las actuaciones analizadas ponen de manifiesto el riesgo alto derivado de la no aplicación de la Res. MEyFP 108/09, así como lo requerido por el art. 61 de la ley 24.156. Esta situación expone al Estado Nacional a una falta de evaluación de los riesgos referidos al endeudamiento soberano, el efecto en la administración de reservas y la capacidad de pago del Tesoro Nacional en moneda extranjera, análisis congruente requerido por las normas vigentes, con una sana administración de recursos y con el monitoreo adecuado

---

<sup>67</sup> Adhiriendo a esto, el BCRA señaló que los pedidos se tramitaban desde la ONCP “dirigidos a la Subgerencia General de Operaciones, los que eran derivados a la Gerencia de Normas e Investigación de Exterior y Cambios. En dicha área se elaboraban los informes técnicos acompañando un proyecto de nota, los que se elevaban con intervención de la Gerencia Principal de Exterior y Cambios a la Subgerencia General de Operaciones (en caso de ausencia Gerencia General), y con el acuerdo de dichas autoridades se elaboraba una nota en los términos proyectados, la que era recibida en forma física por personal de la Dirección Nacional”. El 11/12/19 se aprobó el documento denominado “P184 - Opiniones sobre Endeudamiento Externo”, cuyo proceso comienza del siguiente modo: “surge la "Necesidad de información especializada sobre Endeudamiento Externo", en cuanto al impacto en la balanza de pagos Argentina, desde el Ministerio de Hacienda” (IF-2021-00092878-GDEBCRA-GPAMYM#BCRA en respuesta a Nota AGN 370/21 A-05 recibida en el marco de la actuación 536/19 sobre “Emisiones de Deuda Externa 2016-2018. Estructura jurídica de emisiones de deuda con tenedores privados”). Al respecto, el BCRA aclaró que no hubo modificaciones entre el procedimiento utilizado y el finalmente formalizado (Nota 400/02/2021 en respuesta a Nota AGN 607/21 A-05, punto 16).

<sup>68</sup> Conforme la Resolución MEyFP 108/09.

<sup>69</sup> También se solicitó vía Secretaría de Finanzas, Secretaría Legal y Administrativa, y Subsecretaría de Financiamiento. La divergencia se debe a que no existe un proceso normado que indique el área responsable de requerir el dictamen previsto en el art. 61 de la LAF.

<sup>70</sup> NO-2021-01245714-APN-SPE#MEC embebida en IF-2021-06151446-APN-SLYA#MEC, en respuesta a Nota AGN N° 676/20, pregunta 13.



## Auditoría General de la Nación

sobre la exposición de la balanza de pagos del país y la gestión de los riesgos financieros de la deuda pública.

La falta de requerimiento por parte del gestor del análisis previsto en el art. 61 de la LAF determinó su incumplimiento. En este sentido, *se recomienda* para futuros endeudamientos con el FMI, requerir el dictamen del BCRA en cumplimiento del art. 61 de la LAF.

### *iii. Aprobación del ASB por norma de autoridad superior*

**El préstamo con el FMI no fue aprobado por decreto.**

**No se aplicó el procedimiento regulado por la Res. MEyFP 108/09 aplicable a operaciones con organismos multilaterales (proceso viable, jurídica y fácticamente, para lograr efectividad y eficiencia en la gestión del préstamo). Tampoco consta en la información entregada que se hayan realizado consultas al servicio jurídico o a la autoridad de aplicación (DNFOIC) para descartar su aplicación.**

De acuerdo al art. 4 de la Constitución Nacional, el Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional que está conformado por dos grandes grupos:

- Recaudación propia: incluye los derechos de importación y exportación, venta o locación de tierras, renta de Correos, y demás contribuciones que imponga el Congreso a la población
- Crédito Público: consiste en empréstitos y operaciones de crédito que decreta el Congreso para urgencias de la Nación o para empresas de utilidad nacional.

En lo que hace al segundo grupo, el Congreso Nacional tiene la facultad de contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación y arregla el pago de la deuda interior y exterior de la Nación (art. 75, inc. 4 y 7 CN). Asimismo, fija anualmente el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprueba o desecha la cuenta de inversión (art. 75, inc. 8 CN).

El art. 60 de la LAF exceptúa de la necesidad de aprobar el financiamiento multilateral mediante ley de presupuesto o ley específica, delegando esta facultad en el Poder



## Auditoría General de la Nación

Ejecutivo Nacional (PEN). Asimismo, la LAF establece que las entidades del sector público deben contar con la autorización previa del OCSAF (MF en el momento de la firma del ASB) para iniciar trámites para realizar operaciones de crédito público (art. 59).

Por otro lado, la Res. MEyFP 108/09 que regula el “Circuito de Gestión Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo con Organismos Internacionales de Crédito”<sup>71</sup>, dispone la tramitación de aprobación de un decreto<sup>72</sup> luego de finalizadas las negociaciones con el organismo internacional (etapa 3).

En esta lógica, la Ley de Ministerios estipula para cada ministro la responsabilidad primaria de “asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias...”.

Por su parte, el Convenio Constitutivo del FMI establece, en relación con las transacciones y operaciones, que *“los países miembros mantendrán relaciones con el Fondo solo por conducto de su ministerio de Hacienda, banco central, fondo de estabilización u otros organismos fiscales semejantes, y el Fondo mantendrá relaciones únicamente con dichos organismos o por conducto de los mismos”*. En este marco, el Decreto 227/75 designó como representantes ante el FMI al entonces Ministro de Economía en calidad de gobernador y al presidente del BCRA como gobernador alterno (cabe recordar que al momento de la firma del ASB convivían los Ministerios de Hacienda y Finanzas separadamente).

Cabe destacar que la Res. MEyFP 108/09 mencionada resulta aplicable en tanto la contraparte acreedora sea un organismo de crédito multilateral, más allá de si el objeto de financiamiento es para un proyecto de inversión o no, previendo supuestos en los cuales no se trate de proyectos de inversión y los pasos a seguir<sup>73</sup>. Este sería el caso del ASB

---

<sup>71</sup> <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151563/norma.htm>

<sup>72</sup> En cuanto a la importancia de la emisión de un decreto como expresión de la voluntad y aseguramiento de la vinculación legal, Gordillo (2017) refiere en relación al presidente de la Nación: *“el Presidente es quien de acuerdo con la Constitución expresa la voluntad del Poder Ejecutivo, frente a los demás sujetos de derecho, por intermedio de decretos que deben ser refrendados por los respectivos ministros del ramo, requisito sin el cual sus actos carecen de eficacia”* (Gordillo, 2017, *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas. Tomo 1, parte general. Capítulo XII sobre los órganos del Estado*. Buenos Aires, Argentina: Fundación de Derecho Administrativo).

<sup>73</sup> Por ejemplo, para la obtención del “dictamen previo” del Ministro de Economía y Finanzas Públicas, se establece que “dicho dictamen se instrumentará por medio de la Dirección Nacional de Inversión Pública





## Auditoría General de la Nación

suscrito en 2018 con el FMI y de otro préstamo otorgado por la Corporación Andina de Fomento -CAF-, ejemplo de aplicación práctica de la Res. MEyFP 108/09, donde el objeto del financiamiento es el “apoyo presupuestario” (el mismo que el del ASB). El desarrollo de este último ejemplo puede verse en Anexo 5.

Por tanto, existen préstamos financiados por organismos multilaterales de crédito que siguieron el circuito administrativo interno de la Res. MEyFP 108/09, es decir, fueron aprobados por decreto y no son proyectos de inversión pública.

Como corolario del análisis, ante consulta sobre normativa que apruebe el ASB, el Ministerio de Economía respondió<sup>74</sup> en base a una providencia<sup>75</sup> en el marco de una respuesta a un oficio judicial de 2019 que dice “...se estima adecuado consignar que, en todos los casos, la forma de celebración de estos acuerdos ha sido la que se utiliza para estos supuestos; es decir, no a través de la suscripción de un documento único por las partes sino mediante la suscripción de la respectiva carta de intención por las autoridades competentes argentinas y la posterior aprobación por el directorio del mencionado organismo financiero internacional”.

Por todo lo expuesto, se observa que el ASB suscrito en 2018 con el FMI se rigió por normativa de 1975 (Decreto 227) y Ley de Ministerios, dado que el Convenio Constitutivo del FMI plantea las negociaciones del Fondo con el Ministerio de Hacienda (aunque sin tener en cuenta la división de ambos ministerios y su correlato en las funciones, como se verá más adelante).

---

dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Económica de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas respecto de la prefactibilidad económico-técnica del proyecto, en aquellos casos en que la operación de crédito involucre un proyecto que constituya una inversión pública de acuerdo con la Ley N° 24.354. **Si la operatoria no comprende proyectos de inversión** conforme el párrafo precedente o bien constituye un reconocimiento de gastos de inversión realizados con anterioridad, el dictamen será suscripto por el señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas.” (destacado propio).

Esto se vuelve a advertir respecto de los dictámenes técnicos requeridos previo al dictamen de valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo por parte del entonces Ministro de Finanzas. Una de las áreas intervinientes es la Dirección Nacional de Inversión Pública (DNIP), a la cual se le requiere un dictamen técnico “respecto de la prefactibilidad económico-técnica del proyecto, de acuerdo con los términos de la Ley de Inversión Pública Nacional N° 24.354 y el Artículo 48, inciso a) de la Ley N° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005). **Este dictamen no será necesario cuando la operación** tenga por objeto el reconocimiento de gastos de inversiones públicas realizadas con anterioridad, o la misma **no constituya una inversión pública** en los términos de la Ley N° 24.354”<sup>73</sup> (destacado propio).

<sup>74</sup> NO-2021-90300089-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 665/21 A-05.

<sup>75</sup> PV-2019-91939956-APN-SSAC#MHA que se relaciona con el trámite dado a un oficio judicial recibido en fecha 20-09-19 y por el cual se requirió documentación relacionada con el Acuerdo con el FMI.



## Auditoría General de la Nación

Asimismo, tampoco se consideró otra normativa pertinente, como la LAF vigente desde 1993 y la Res. MEyFP 108/09 -que rige para todas las operaciones de crédito público contratadas con organismos financieros internacionales, aprobada con posterioridad al ante último ASB entre Argentina y el FMI (2003)-.

De este modo, los requisitos previos para contratar un préstamo con el FMI quedaron sujetos a la discrecionalidad por parte del auditado, impactando en su efectividad y eficiencia por cuanto no se establecen parámetros claros dentro de un proceso específico que requiera intervenciones y evaluaciones apropiadas para medir los riesgos de la operación en particular, asegurar que no se produzcan incumplimientos normativos y contar con adecuada supervisión y autorización de los responsables de la administración.

En conclusión, la Res. MEyFP 108/09, exigible a los contratos de préstamos suscriptos con organismos multilaterales de crédito, resulta el proceso normado para llevar adelante la gestión del préstamo con el FMI (ello por cuanto la normativa prevé supuestos en los cuales no se trata de proyectos de inversión), y debería haberse aplicado para la contratación del ASB al menos en sus partes sustanciales, teniendo en cuenta además la importancia del financiamiento obtenido mediante el ASB. Asimismo en la práctica, al préstamo de la CAF aprobado mediante Decreto 764/18 se le aplicó la mencionada resolución, a pesar de no calificar como un proyecto de inversión. Aún más, el entonces Ministro de Hacienda mencionó que ambos préstamos (CAF y FMI) servirían como “apoyo presupuestario” para “cumplir con el objetivo del Plan”.

Por su parte, el servicio jurídico del MH, la DACLyT, no emitió dictamen sobre la aplicación de la Res. MEyFP 108/09 ni opinó sobre la necesidad –o no- de que exista un decreto que apruebe el crédito público originado en el acuerdo con el FMI, como así tampoco consta que dados los años transcurridos desde el último ASB (2000 y 2003) las autoridades, como medida de prudencia, hayan consultado al área jurídica acerca de esto.

Se pone de manifiesto que el auditado operó en un entorno de riesgo por tratarse de un financiamiento no recurrente, sin aplicar la normativa vigente para el endeudamiento multilateral (Res. 108/09), sumado a la no intervención de las áreas críticas con competencia para opinar técnicamente en materia de crédito público.



## Auditoría General de la Nación

Dada la normativa vigente, el gestor debió haber utilizado el procedimiento aplicable a endeudamiento multilateral (ajustado a la clasificación dada por él mismo al préstamo bajo análisis) o al menos, realizar una consulta al servicio jurídico y al área específica (DNFOIC) a efectos de tener certeza en cuanto al camino a seguir de manera de armonizar la normativa específica (Decreto 227/75) con el circuito vigente a los efectos de contar con dictámenes técnicos que permitan conocer los riesgos derivados de ese endeudamiento para así tomar decisiones informadas y contar con autorizaciones de los máximos responsables de la administración dada la excepción respecto de la autorización del Congreso.

Al considerar todo el plexo normativo (nacional y estándares internacionales), se advierte que no aprobar la operación mediante decreto determinó el incumplimiento de la Res. 108/09, lo que restó efectividad al proceso de gestión por cuanto el Presidente es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país conforme el art. 99, inc. 1 de la Constitución Nacional y su firma a través de un decreto debía funcionar como ratificación y debida autorización de la operación, siempre que el ASB hubiese sido firmado por el Ministerio de la cartera competente (MF). En este punto cabe recordar que el servicio jurídico del MH, no opinó respecto del procedimiento para contraer deuda pública y la necesidad –o no- de que exista un decreto que apruebe el crédito público originado en el acuerdo con el FMI, desde que no tomó en cuenta la existencia de la normativa actual en materia procedimental para la gestión del endeudamiento externo multilateral (Res. MEyFP 108/09) ni tampoco la normativa vigente al momento de la firma del ASB.

La falta de aplicación del procedimiento previsto para préstamos multilaterales y la falta de consultas específicas y oportunas al servicio jurídico, dejaron a discreción del auditado los requisitos previos indispensables para la contratación del préstamo con el FMI, impactando en su efectividad respecto del cumplimiento normativo y la vinculación legal.

Al respecto, no se formula recomendación relacionada a la necesidad de que exista un decreto aprobatorio de la operación dado que, como hecho posterior, se sancionó la Ley



## Auditoría General de la Nación

27.612<sup>76</sup> sobre Fortalecimiento y Sostenibilidad de la Deuda Pública la cual estableció que todos los acuerdos con el FMI deben aprobarse mediante ley especial.

### *iv. Procesos asociados a la suscripción de ASB en el MECON*

**Se constató que no se implementó el procedimiento aplicable en tanto préstamo multilateral conforme la Res. MEyFP 108/09 para la autorización, negociación, contratación, administración, control/supervisión de los Acuerdos Stand By.**

**Los procesos reales asociados a los desembolsos y compras de divisas que se implementaron, si bien fueron similares, no fueron homogéneos en cuanto a las áreas intervinientes, el tipo de intervenciones o procedimientos aplicados y la secuencia en que se efectuaron.**

El auditado no *dio constancia de la existencia de* manuales de procedimientos *relacionados* con las operaciones con el Fondo Monetario Internacional. Tampoco describió los procedimientos efectivamente aplicados (proceso real)<sup>77</sup>.

El auditado no implementó el procedimiento aplicable al endeudamiento multilateral (categoría de deuda bajo la cual fue registrado el préstamo) dado por la Resolución MEyFP 108/09, que aprueba el “Circuito de Gestión Administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo con Organismos Internacionales de Crédito”.

La autoridad de aplicación de dicha norma es la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito (DNEFOIC), dependiente de la Secretaría de Política Económica del entonces MEyFP. No obstante, al momento de la suscripción del ASB, el Ministerio se había escindido y dicha Dirección se encontraba en la órbita del Ministerio de Finanzas.

---

<sup>76</sup> B.O. 3/3/2021.

<sup>77</sup> Nota AGN 676/20 (pregunta 6). Consulta reiterada en Nota AGN 610/21 (pregunta 13).



## Auditoría General de la Nación

Se identificaron los pasos e intervenciones obrantes en los expedientes vinculados a la operación asociados al diseño y firma del ASB, a los desembolsos de recursos, las subastas de divisas y el revalúo de acreencias a favor del FMI<sup>78</sup>.

En relación con los Acuerdos suscritos por Argentina con el FMI con anterioridad al de 2018 (2000 y 2003), no pudo constatarse homogeneidad entre los procesos a partir de la información provista por el ME<sup>79</sup>.

### ***(1) Procesos asociados a la autorización, negociación, contratación y suscripción y modificatorias del Acuerdo***

De los expedientes provistos por el Ministerio de Economía, surge la emisión de una carta de intención (CI) con cinco modificaciones posteriores en el período que va desde el 12/6/2018 al 3/7/2019. En el cuadro que sigue se presentan los pasos llevados a cabo para las cartas de intención relevadas en los expedientes:

Cuadro N° 10  
Comparativo Cartas de Intención

Carta de intención	12/6/2018 y 18/6/2018	17/10/2018	7/12/2018	13/12/2018	25/3/2019	3/7/2019
Expediente	EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA	EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA				
Fecha inicio proceso	18/6/2018	17/10/2018	6/12/2018	14/12/2018	25/3/2019	3/7/2019
Fecha fin del proceso	26/7/2018	17/10/2018	10/12/2018	17/12/2018	27/3/2019	12/7/2019
Duración del proceso (días)	38	0	4	3	2	9

Fuente: elaboración propia en base a expedientes EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA y EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA.

Se observa que algunos expedientes se carataron con fecha posterior a la firma del Acuerdo (CI de fecha 12/06/2018, 18/06/2018 y 13/12/2018), y otros se iniciaron el mismo día en que se suscribieron o en un plazo muy breve (CI del 17/10/2018, 7/12/2018, 25/3/2019 y 3/7/2019).

<sup>78</sup> Al cierre de cada ejercicio financiero, deben efectuarse revalúos de divisas por tenencias en moneda DEG para los países miembros (Convenio Constitutivo, art. V. Operaciones y transacciones del Fondo. Sección 11. Mantenimiento del valor. Decisión Directorio Ejecutivo FMI N° 5590 (77/163) del 5/12/77).

<sup>79</sup> La SF proveyó una serie de salidas de los sistemas de archivo y carátula de la digitalización de los documentos que no fueron acompañados.



## Auditoría General de la Nación

En el Anexo 1 se adjuntan los flujogramas correspondientes a los procesos efectuados para la emisión de las cartas de intención.

Del análisis de las actuaciones no pudo inferirse un proceso real homogéneo dado que los circuitos presentan discrepancias entre las diferentes cartas de intención.

En este sentido, se observó la participación de la SH, SF<sup>80</sup>, SPE, SLyA, DGD y DACLyT, aunque no de forma homogénea dado que no todas lo hicieron en todos los circuitos. El motivo de su intervención también difiere ya que en algunas ocasiones lo hicieron a requerimiento y en otras el proceso fue impulsado desde el sector que lo ejecuta.

Asimismo, no se respeta la secuencia de intervención de las áreas (existen casos donde el área que interviene no se condice con el área a la cual se derivó el expediente).

*Metas y objetivos del ASB: Participación de las áreas, dependencias y jurisdicciones afectadas por los términos del ASB*

En el Acuerdo Stand By suscripto se plantearon metas y objetivos relacionados con diversas áreas/organismos/Jurisdicciones (los cuales no siempre están bajo la órbita del Ministerio de Economía) y en relación con el desempeño fiscal de las Provincias.

De la evidencia recabada y lo informado por el auditado surge que las metas y objetivos propuestos en el texto del Acuerdo no fueron consensuadas ni validadas por parte de las áreas pertinentes<sup>81</sup>. No se fundamenta su diseño ni hay constancia de evaluaciones previas y opinión de las áreas con competencia primaria en la materia, métricas y resultados esperados.

---

<sup>80</sup> La SF intervino solo en la adecuación de la carta de intención de fecha 3/7/2019. A través de la actuación PV-2019-59346758-APN-SF#MHA del expediente EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA presta conformidad al proyecto de Carta de Intención.

<sup>81</sup> La Dirección Nacional de Asuntos Provinciales de la Secretaría de Hacienda indicó que "de acuerdo a los registros oficiales obrantes en esta Dirección Nacional, no surge la emisión de documentos o intervenciones formales con relación a la definición de metas y objetivos vinculados al desempeño fiscal de las Provincias" (NO-2020-91133179-APN-DNAP#MEC, en respuesta a Nota AGN 676/20, pregunta 9). Respuesta acompañada por la SH.

Por el lado de otras carteras ministeriales y organismos afectados, la Secretaría de Política Económica indicó "que en el ámbito de esa Secretaría no consta documentación que indique que se haya realizado una evaluación acerca de las metas y objetivos planteados en el Acuerdo Stand By" (NO-2021-01245714-APN-SPE#MEC, en respuesta a Nota AGN 676/20, pregunta 9).



## Auditoría General de la Nación

Por su parte, la Jefatura de Gabinete de Ministros indicó no haber participado en carácter de coordinador interjurisdiccional en el diseño de las metas/compromisos del Acuerdo, su coordinación y control, de acuerdo con el mandato dispuesto mediante Decreto 513/2017, art. 2, ya que las áreas bajo su dependencia no informaron intervenciones ni competencia en este sentido<sup>82</sup>.

Respecto de las metas y objetivos planteados en el Acuerdo Stand By que se relacionan con la operatoria del BCRA, de la información provista por el Banco sólo se verificó la solicitud de opinión a las áreas pertinentes sobre el contenido obrante en las cartas de intención a ser suscriptas por el Presidente del BCRA<sup>83</sup>. La opinión solicitada refiere a la razonabilidad del programa de política monetaria<sup>84</sup>, la sensibilidad de la información concerniente a la intervención en el mercado de cambios incluida en el programa y la posibilidad de mantener la confidencialidad de la información sensible para el mercado. Asimismo, no se indicó el origen o diseño de dicho contenido. Por otro lado, se infiere la participación del BCRA en etapas previas a las versiones de las respectivas cartas de intención dado que en documentos obrantes en los expedientes se alude “... *Atento a las distintas reuniones mantenidas con funcionarios del Fondo Monetario Internacional, se confeccionó la versión final de la Carta Intención y sus anexos, que deberá ser suscripta por el Sr. Presidente de este Banco Central y el Sr. Ministro de Hacienda.*”<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> PV-2021-70992446-APN-SSCPR#JGM, en respuesta a Nota AGN 606/21 (pregunta 4).

<sup>83</sup> IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA, obrante en EX-2018-00154908--GDEBCRA-GG#BCRA, provisto en respuesta a Nota AGN 674/20 (pregunta 8).

<sup>84</sup> El Informe de Política Monetaria (IF-2018-00156984-GDEBCRA-GPEYCPM#BCRA, embebido en IF-2018-00158471-GDEBCRA-GG#BCRA, obrante en EX-2018-00154908--GDEBCRA-GG#BCRA) de la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria analiza la razonabilidad del programa de política monetaria descrito en la Carta de Intención con el FMI. El informe opina sobre el régimen de metas de inflación con tipo de cambio flotante, el fortalecimiento financiero del BCRA a través de la eliminación de la asistencia financiera del BCRA al fisco y la cancelación por parte del Tesoro de parte de su deuda con el Banco Central en forma de letras intransferibles, la independencia del Banco Central a través de la reforma de la Carta Orgánica propuesta en el ASB y la transparencia de los estados contables del BCRA a través de la propuesta de adecuación de los estados contables del BCRA a normas internacionales. No obstante, no da cuenta del diseño de las metas y objetivos. El informe es del 18/6/18, posterior a la primera versión de la Carta de intención y de la misma fecha que la segunda versión de junio. Con esto, es concomitante a la firma y no da cuenta de análisis previos en etapa de diseño.

<sup>85</sup> IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA, obrante en EX-2018-00154908--GDEBCRA-GG#BCRA.



## Auditoría General de la Nación

### (2) Proceso asociado a los desembolsos y el revalúo de divisas

En el marco del ASB se realizaron 5 compras de divisas asociadas a 5 desembolsos. En el Anexo 2 se exponen los flujogramas correspondientes a cada una de las operatorias de compra.

El proceso de compra de las divisas es similar en los 5 desembolsos, aunque se detectaron algunas discrepancias respecto a las áreas intervinientes según se expone a continuación:

Cuadro N° 11  
Comparativo procedimientos compras de divisas #1 a #5

	COMPRA 1	COMPRA 2	COMPRA 3	COMPRA 4	COMPRA 5
Expediente	EX-2018-29237799 EX-2018-29238098		EX-2018-54074016 EX-2019-76796676		
Monto DEG	10.613.710.000	4.100.000.000	5.500.000.000	7.800.000.000	3.900.000.000
Fecha Emisión Letra	22/6/2018	30/10/2018	21/12/2018	9/4/2019	16/7/2019
Area requirente (impulsa el proceso)	SH	SH	SH	SH	SH
Presta conformidad SF Proyecto de nota a BCRA	SI	NO (1)	SI	SI	SI
Presta conformidad SLyA Proyecto de nota a BCRA	NO (2)	NO (3)	NO (4)	SI	SI
Nota MH a BCRA requiriendo compra divisas	SI	SI	SI	SI	SI
Area que confecciona modelo de letra por compra de divisas	ONCP	ONCP	ONCP	ONCP	ONCP
Area que da intervención a Legales (DAAEPyFP)	ONCP	DOCP y DDADF (5)	ONCP	ONCP	ONCP
Dictamen Legal	DAAEPyFP	DAAEPyFP	DAAEPyFP	DAAEPyFP	DAAEPyFP
Conformidad SF Modelo Letra del Tesoro Intransferible	NO (6)	SI	SI	SI	SI
Conformidad SLyA Modelo Letra del Tesoro Intransferible	NO (7)	SI	SI	NO (8)	SI
Conformidad SH Modelo Letra del Tesoro Intransferible	NO	NO	NO	NO	SI (9)
Acta de emisión Letra del Tesoro Intransferible suscripta por Señor Ministro de Hacienda	SI	SI	SI	SI	SI
SLyA remite letra suscripta a BCRA	SI	SI	SI	NO	NO
DGD remite actuados a SH p/ comunicación e intervención	NO	SI	SI	SI	SI
SH remite actuaciones a ONCP	NO	NO	NO	SI	SI
ONCP da intervención a DADP	NO	NO	NO	SI	SI
Subasta de divisas	SI	NO	NO	NO	NO
Detalle de movimiento de fondos	NO	NO	NO	NO	SI
Extractos bancarios	NO	NO	NO	NO	NO

(1) Se constató intervención del área a través de la actuación PV-2018-54086595-APN-SECF#MF. No se da conformidad al modelo de nota a remitir al BCRA.

(2) Intervino a través del pase electrónico PV-2018-29480747-APN-SECLYA#MHA suscripto por asesor legal prosiguiendo el trámite. No emite conformidad al proyecto de nota al BCRA.

(3) No se constató su intervención en esa instancia del proceso (el expediente no ingresó ni egresó del área, no hay actuaciones emitidas ni pases electrónicos).

(4) No se constató su intervención en esa instancia del proceso (el expediente no ingresó ni egresó del área, no hay actuaciones emitidas ni pases electrónicos).

(5) Informe de firma Conjunta Dirección de Análisis del Financiamiento y Dirección de Operaciones de Crédito Público actuación IF-2018-54672660-APN-DAF#MF.

(6) No se constató su intervención en esa instancia del proceso (el expediente no ingresó ni egresó del área, no hay actuaciones emitidas ni pases electrónicos).

(7) Intervino a través del pase electrónico PV-2018-29832386-APN-SECLYA#MHA suscripto por asesor legal prosiguiendo el trámite. No emite conformidad al proyecto de Letra Intransferible.

(8) No se constató su intervención en esa instancia del proceso (el expediente no ingresó ni egresó del área, no hay actuaciones emitidas ni pases electrónicos).

(9) El SH presta conformidad al modelo de Letra del Tesoro Intransferible por actuación PV-2019-64056264-APN-SECH#MHA.





## Auditoría General de la Nación

Fuente: elaboración propia en base a expedientes EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA, EX-2018-29238098-APN-DGD#MHA y EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA.

Se detallan las intervenciones de las áreas y sus discrepancias para las compras 1 a 5:

- La SH fue la propulsora de las compras de divisas.
- Se constató la intervención y conformidad de la SF en los proyectos de nota al BCRA en las compras #1, #3, #4 y #5. En la compra #2 intervino sin prestar expresamente conformidad.
- La SLyA prestó conformidad al proyecto de nota al BCRA solo en las compras #4 y #5. En la compra #1 emitió un pase electrónico para prosecución del trámite. En las compras #2 y #3 no intervino.
- El requerimiento de las compras de divisas #1 a #5 fue elevado por el Señor Ministro de Hacienda al Presidente del BCRA en todos los casos detallando monto y fecha de concreción de la operación.
- La emisión de la letra intransferible fue canalizada dentro de la órbita de la ONCP en todos los circuitos<sup>86</sup>.
- En todos los casos se constató la intervención del área de legales Dirección de Asuntos Administrativos Empleo Público y Finanzas Públicas (DAAEPyFP) emitiendo el correspondiente dictamen sin observaciones respecto al modelo de letra intransferible del tesoro. En todos los casos (compras de divisas #1 a #5), el dictamen fue emitido por la DAAEPyFP dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Normativos de la Secretaría Legal y Administrativa del Ministerio de Hacienda<sup>87</sup>.
- La SF prestó conformidad a los modelos de letras intransferibles de las compras #2 a #5. No se constató su intervención en la compra #1, el expediente no fue remitido al área y ésta no emitió actuaciones de ninguna índole.
- La SLyA prestó conformidad a los modelos de letras intransferibles para las compras #2, #3 y #5. No se constató su intervención en los casos de la #1 y #4.

---

<sup>86</sup> Se aclara que, de acuerdo con la ONCP, su intervención en relación con las LI se limitó a la elaboración del modelo de Letra Intransferible en el marco de lo solicitado por la SH (NO-2020-91140043-APN-ONCP#MHA en NOTA IF-2021-06151446-APN-SLYA#MEC, en respuesta a Nota AGN 676/20).

<sup>87</sup> Cabe destacar que el dictamen fue emitido el 22/6/18, fecha en la cual el Ministerio de Finanzas estaba suprimido y se estableció como si continuador al Ministerio de Hacienda (ver DNU 575/18).



## Auditoría General de la Nación

- La SH prestó conformidad a la emisión de la letra intransferible solo para el caso de la compra #5.
- Todas las compras (#1 a #5) cuentan con sus correspondientes actas de emisión de letra intransferible.
- Una vez emitida la letra intransferible, los expedientes fueron derivados a la ONCP para su intervención en las compras #4 y #5. En las compras #1 a #3 no interviene el área.
- En las compras #4 y #5 se da intervención a la DADP. En las compras #1 a #3 no interviene el área.

En relación con las subastas de divisas, las mismas se efectuaron de manera homogénea en el marco de la compra de divisas #1. En todos los casos la SH inicia el proceso remitiendo los requerimientos al BCRA con detalle de período y monto de subasta.

Por el lado del revalúo de divisas, el MH no tiene un proceso normado para ello. Por otra parte, durante el periodo auditado se realizó el correspondiente al cierre del ejercicio financiero 2019 sin haber otro para su comparación en el periodo auditado<sup>88</sup>.

### ***(3) Norma aprobatoria de las Letras Intransferibles emitidas***

Las Letras Intransferibles (LI) emitidas por el Tesoro Nacional como contrapartida a la compra de divisas al FMI, en ocasión de cada desembolso solicitado se asentaron en el GDE como documentos electrónicos (GEDO) “ACTAS”<sup>89</sup> y no contaron con norma aprobatoria (decreto y/o resolución de OCSAF).

Las actas obrantes en los expedientes no referencian normativa (autorización al endeudamiento, resolución ministerial, resolución conjunta del OCSAF) que apruebe la emisión de la obligación, la cual tampoco surge de la búsqueda en Infoleg. Al respecto,

---

<sup>88</sup> Se destaca que en 2020 se dio el siguiente revalúo, observándose procedimientos uniformes en ambas operaciones.

<sup>89</sup> Las ACTAS asociadas a los desembolsos describen la obligación a pagar del monto allí establecido, aclarando se emite en el marco del Acuerdo y que será ajustada de manera que se refleje el mantenimiento de los valores ajustados, de acuerdo con las reglas del FMI. Cabe aclarar que, al momento de la emisión de las primeras LI, el reglamento para el uso del Sistema de Gestión Documental Electrónica (GDE) y de la Plataforma de Trámites a Distancia (TAD) no definía al acta como documento electrónico (Res. SMA 90/17, B.O. 19/9/17). Recién en mayo de 2019 con la versión actualizada del reglamento se define que “constituye Acta el documento electrónico oficial producido para dejar constancia, certificar, testimoniar o asentar un hecho, desafectaciones, vuelcos, cuestiones tratadas en reuniones de órganos colegiados, etc.” (Res. SMA 43/2019).



## Auditoría General de la Nación

el MECON no indicó que las LI emitidas en el marco del SBA fueron aprobadas con resolución ministerial<sup>90</sup>.

Si se analizan las emisiones anteriores de LI (si bien no se corresponden a Letras emitidas en el marco de un ASB con el FMI, replican el instrumento de deuda), se observa que todas las LI colocadas al BCRA desde el año 2006 contaron con norma aprobatoria (decreto y/o resolución de OCSAF), incluidas las emitidas para el pago al FMI en 2006<sup>91</sup> y la de cancelación de la cuota de 2016<sup>92</sup>. No obstante, las Letras originadas en el marco del ASB de 2018 no fueron respaldadas por norma aprobatoria. A continuación, se expone el análisis respecto de la falta de resolución ministerial.

Como se mencionó, no se encontró en la documentación provista por el auditado Resoluciones de autoridad competente que dispongan la emisión de las LI. En este sentido, los antecedentes de emisión de Letras Intransferibles indican su emisión mediante Resolución Ministerial o del OCSAF. En efecto, si se aprecia el marco normativo de la emisión de estos instrumentos en casos anteriores en general, el encuadre de la emisión invoca el art. 6 y/o 63 de la LAF (como instrumentación de las operaciones del art 57<sup>93</sup> de la misma ley) y su reglamentación, dando como resultado en la práctica la

---

<sup>90</sup> Respuesta a Nota AGN 610/21 (pregunta 5.e).

<sup>91</sup> Decreto N° 1601/05 y Res. Conj. 1/2006 SF y 4/2006 SH. Se destaca por estar asociada al mismo acreedor. Emitida el 3/1/2006 cuando se dispuso la cancelación total de la deuda contraída con el FMI con reservas de libre disponibilidad que excedan el porcentaje establecido en el Artículo 4° de la Ley 23.928 y sus modificaciones.

Esta LI fue canjeada el 30/12/2015 por un bono de libre negociación en el mercado -BONAR 7,875% 2027- (Decreto 2011/2015 del 22/12/2015 (<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257245/norma.htm>) y Res. Conj.SH 35/2015 y SF 5/2015 del 30/12/2015).

<sup>92</sup> Res. SF 262/2016.

<sup>93</sup> El art. 57 de la LAF indica: “El endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público se denominará deuda pública y puede originarse en: ...b) La emisión y colocación de Letras del Tesoro cuyo vencimiento supere el ejercicio financiero...”; el art. 63 dice: “El órgano coordinador de los sistemas de administración financiera fijará las características y condiciones no previstas en esta ley, para las operaciones de crédito público que realicen las entidades del sector público nacional.” Y respecto de este mismo art. El decreto reglamentario indica: “El Órgano Coordinador fijará y determinará la oportunidad y características financieras de los instrumentos de crédito público mencionadas en el Artículo 57 de la ley correspondiente a las emisiones y colocaciones de la Administración Central, y procederá a su emisión en los términos, a los fines y por hasta las sumas estipuladas en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal de que se trate o en una ley específica, y realizará dichas operaciones para lo cual queda facultado para: a) Disponer la emisión y colocación de Letras del Tesoro, en los términos, a los fines y por hasta las sumas estipuladas en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal de que se trate, de acuerdo con lo establecido en los Artículos 57, inciso b) y 82 de la ley...”; el art. 6 se refiere a las funciones de OCSAF; al momento de la suscripción del ASB las funciones de OCSAF respecto del crédito público estaban en cabeza del Ministerio de Finanzas (Dec. 32/17 B.O. 13/01/2017) hasta el Dec. 585/18 que volvió a colocar las funciones de OCSAF en las SH y SF (B.O. 26/06/18, vigencia a partir de su dictado 25/06/2018).



## Auditoría General de la Nación

emisión de las Letras por parte del OCSAF (en este caso por Resolución conjunta de la SH y SF) o mediante Resolución Ministerial (directamente o por avocación) siguiendo en cada caso los lineamientos de las leyes de presupuesto que autorizaron las operaciones de crédito público, leyes especiales o decretos presidenciales.

Para poder apreciar esta cuestión, se buscaron operaciones relacionadas al FMI en donde se hayan emitido LI a efectos de establecer si se dictaron normas que respalden los instrumentos de deuda y su marco normativo general. En este sentido, se identificaron dos antecedentes específicos anteriores al ASB de 2018, en los que se verifica que se emitieron LI:

- Cancelación de la deuda con el FMI
- Integración del aumento de cuota de Argentina con el FMI

En la primera operación referida existió una cadena normativa compuesta por decretos (DNU 1599/05 modificatorio de la ley 23.928) y 1.601/06 que faculta al entonces Ministerio de Economía y Producción a adoptar las medidas necesarias para ejecutar la cancelación de la deuda con el FMI con reservas de libre disponibilidad del BCRA (art. 3). En este marco, el Ministerio mediante Resolución 49/05 instruyó al OCSAF (Secretaría de Hacienda y de Finanzas en ese momento) a implementar el canje de reservas por la letra y a dictar las normas necesarias, por lo que se procedió al dictado de la Resolución Conjunta SH 4/06 y SF 1/06 disponiendo la emisión de la LI.

En la segunda operación, la Ley 26.849 aprobó el aumento de la cuota de la Argentina en el FMI (art. 1) y facultó al entonces Ministerio de Economía y Finanzas Públicas a emitir una o más LI como contrapartida de los pagos a realizar por parte del BCRA. En cumplimiento de esa manda, el Ministerio dictó la Resolución 262/16 disponiendo la emisión de una LI para cancelar el 25% del aumento de la cuota en el FMI.

En este punto del análisis cabe aclarar que en las operaciones estudiadas, la Letra Intransferible es el instrumento que representa la operación de crédito público en sí misma. En general, se instrumenta una operación en la que el acreedor es el BCRA que otorga el financiamiento mediante el uso de reservas y el deudor es el Estado Nacional.

En el caso bajo estudio, la operación de crédito público es el préstamo (ASB) con el FMI y las LI funcionan como constancias o promesas de pago al FMI en relación con la



## Auditoría General de la Nación

operación principal, es decir, no constituyen la operación de crédito público en sí misma<sup>94</sup>.

No obstante lo mencionado en el párrafo anterior y que no se hallaron constancias de Decreto u otra normativa aprobatoria, se buscó el antecedente o “causa” de la emisión de las LI, es decir un acto administrativo antecedente y válido que sustentara esta emisión. De la documentación provista, surge que la causa original de la emisión de las Letras Intransferibles es el ASB, siendo éste el acto que produjo efectos jurídicos (dado que no se dispuso de otra norma que emane de funcionarios competentes). Los requisitos para su validez son las atribuciones del Ministro de Hacienda y la validez de las firmas según normativa al respecto, aspectos que se desarrollan a continuación.

### (a) Competencia de los funcionarios

En cuanto a la competencia del Ministro de Hacienda, al momento de la suscripción del ASB tanto el 12 como el 18 de junio, éste no tenía la competencia relacionada al crédito público, la que recién tuvo al momento de la unificación de los ministerios el día 21 de junio (DNU 575/18).

Se destaca adicionalmente, que el texto del ASB no incluyó alusión alguna a la emisión de las letras. La mención de la emisión de estos instrumentos sí puede encontrarse en el Convenio celebrado entre el Ministerio de Hacienda y el BCRA, en su artículo 2.1: “*Por las tenencias del FMI en pesos, sujetas a cargos, que resulten de las compras de divisas bajo el SBA, el MH, en representación de la República Argentina, emitirá una Letra Intransferible a la vista en pesos, no negociable y sin devengamiento de intereses, a favor del FMP*”. A falta de otros instrumentos normativos, este Convenio aparece como antecedente inmediato de la emisión de las Letras.

---

<sup>94</sup> Las Letras de Tesorería emitidas por el Gobierno Nacional a favor del FMI representan las obligaciones que el Gobierno Nacional tiene en concepto de los Stand-By y se encuentran depositadas en custodia en el BCRA y registradas en Cuentas de Orden. Las cuentas de orden son cuentas contables que registran: a) bienes de terceros, cuyo registro es necesario por razones operativas y para su control con los resultados de recuentos físicos; b) contingencias por las que no se ha computado variación patrimonial alguna, incluyendo las que podrían derivarse de siniestros que afecten a los bienes de terceros (Fuente: Contabilidad Básica – Enrique Fowler Newton - Ediciones Macchi. Páginas 150 y 151, no menciona la edición).



## Auditoría General de la Nación

En cuanto a la competencia relacionada al crédito público, al momento de la suscripción del Convenio (19 de junio de 2018) el MH aún no contaba con las facultades específicas, que como se dijo, le fueron otorgadas recién el 21 de junio.

En cuanto a la opinión del Servicio Jurídico del 22/6/18<sup>95</sup> no se toma en cuenta que dicho convenio involucra una operación de crédito público (préstamo ASB) en los términos del art. 57 de la LAF. En efecto, el servicio jurídico debió tomar como referencia la función de crédito público que, a esa fecha, seguía en cabeza del MF. La referencia normativa para la competencia del MH es el punto 15 del art. 20 de la ley de ministerios “*entender en la política monetaria y cambiaria con arreglo a las atribuciones que le competen al BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA*”. Las otras referencias normativas son el artículo V, Sección 1, del convenio constitutivo, el cual dispone que “*los países miembros tratarán con el Fondo sólo por conducto de su Ministerio de Hacienda, Banco Central, fondo de estabilización u otros organismos fiscales semejantes, y el Fondo tratará únicamente con dichos organismos o por conducto de los mismos*”; y el art 1° del Decreto N° 227/75 donde se dispone que “*la representación argentina ante el Fondo Monetario Internacional... estará a cargo de los siguientes funcionarios: a) en el carácter de Gobernador Titular, el titular del Ministerio de Economía de la Nación; b) en el carácter de Gobernador Suplente o Alterno, el Presidente del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA*”.

En este punto se destaca que, dada la división de los ministerios y las diferentes denominaciones respecto del funcionario responsable, se requería un examen centrado en las competencias, máxime teniendo en cuenta que no podía desconocerse que el mismo día del dictamen, 18 de junio, se aceptaba la renuncia del Ministro de Finanzas que a la vez asumía como Presidente del BCRA y firmaba el mismo el ASB.

Por otra parte, se destaca que aunque el Secretario de Finanzas presta conformidad al Convenio minutos antes del dictamen del área jurídica, no se hace referencia a norma delegante alguna por parte del ministro ni en la providencia en la que el funcionario presta conformidad (PV-2018-29243063-APN-SECF#MF, orden 7) ni en el dictamen. Todo esto en cumplimiento del art. 3 de la LPA que establece la autorización expresa en el caso de prórroga de la competencia, en particular de la función de OCSAF de crédito público.

---

<sup>95</sup> IF-2018-29244177-APN-DACLYT#MHA, Expte. EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA, orden 9.



## Auditoría General de la Nación

Asimismo, en el caso de que se consideraran suficientes las funciones atribuidas a la Secretaría de Finanzas para entender en la relación con organismos financieros internacionales (Dec. 32/17 funciones 9 y 10) tampoco se halló explicación si fuera el caso de por qué suscribió el Convenio el MH en su lugar.

La primera LI se emitió el 22/6/18, fecha en la cual los ministerios se encontraban unificados; el MH al ser continuador del MF tenía la función de OCSAF y por tanto suscribió la LI. El resto de las LI fueron suscriptas por la SH y SF de manera conjunta, al ser el OCSAF a partir del 25/6/18 (Decreto 585/18).

### **(b) Firmas (formalización de las emisiones)**

Para seguir la línea de análisis se compararon las firmas insertas en los distintos instrumentos. En el caso de las LI se hallaron discrepancias en cuanto a la calidad de la firma (digital con token o firma del sistema), aunque ambas resultan válidas en base al marco normativo vigente en materia de firma digital<sup>96</sup>. Una explicación detallada puede encontrarse en el Anexo 14.

En cuanto a la firma del ASB, más adelante se desarrolla en detalle en el apartado 5.a)viii.

Por su parte, el Convenio MH-BCRA en sus dos versiones está suscripto por los funcionarios con firma digital, por lo que no presenta dudas, por lo menos en cuanto a la validez de la firma.

No obstante y como corolario del análisis, hay que mencionar que la primera de las letras es de fecha 22 de junio de 2018, un día después del traspaso de la competencia específica de la materia crédito público al Ministro de Hacienda mediante DNU 575/2018, por lo que las letras en sí mismas fueron firmadas por el funcionario dentro de la competencia requerida, no obstante lo señalado respecto a las fuentes que dan lugar a la emisión de dichas LI (como ya se ha analizado, la fuente de la obligación representada por las LI la

---

<sup>96</sup> Las letras fueron registradas en Documentos Electrónicos/Actas (Res. SMA 43/19, Anexo I – Reglamento para el uso del sistema GDE y TAD, art. 2, inciso h Acta: Constituye Acta el documento electrónico oficial producido para dejar constancia, certificar, testimoniar o asentar un hecho, desafectaciones, vuelcos, cuestiones tratadas en reuniones de órganos colegiados, etc.), vehículo electrónico que *a priori* admitiría cualquier tipo de firma digital.



## Auditoría General de la Nación

constituyen el texto del ASB y del Convenio MH-BCRA, los cuales no fueron firmados por autoridad competente en materia de crédito público).

Dadas las discrepancias en cuanto a la suscripción de los documentos y lo señalado respecto de la competencia, que no consta la existencia de un decreto o una resolución que autorice la emisión<sup>97</sup> y los cambios normativos verificados que podrían afectar la validez del instrumento original y el Convenio subsiguiente, hubiera aportado a la efectividad en el cumplimiento normativo que las Letras hubieran tenido una pieza normativa de respaldo, como una Resolución del Ministro de Hacienda. La existencia de un proceso normado para la emisión de LI en el marco del Convenio MH-BCRA que exigiera la intervención de distintas áreas de acuerdo con sus competencias específicas podría haber dejado a salvo esta cuestión.

Las letras en sí mismas quedaron ligadas directamente al ASB original (Cartas de Intención y Memorandos) y al Convenio MH-BCRA que disponía específicamente su emisión, con las observaciones efectuadas respecto de la competencia de los funcionarios actuantes.

Por todo lo expuesto, el auditado emitió las LI sin un proceso formalizado, aumentando los riesgos operativos, que se traducen en la falta de homogeneidad y secuencia del proceso, y falta de uniformidad en el proceso aprobatorio de instrumentos de similar tenor (caso de la emisión de letras intransferibles).

*Por tanto, se recomienda* elaborar un proceso específico para la emisión de LI y procurar homogeneizar la inserción de la firma del funcionario competente en los instrumentos que corresponda emitir.

### *v. Procesos asociados a la suscripción de ASB en el BCRA*

**El BCRA contó con procedimientos específicos normados (mapas de procesos e instrucciones de procedimientos) para cuestiones de carácter operativo relacionadas a los desembolsos y la compra venta de DEG, los cuales no contemplan la etapa**

---

<sup>97</sup> Sobre este punto se hicieron consultas al auditado acerca de la existencia/necesidad de una resolución ministerial que aprobara la emisión de estos instrumentos; para las cuales no se obtuvo respuesta (NO-2021-90300371-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 610/21, pregunta 5.g).





## Auditoría General de la Nación

previa de negociación y firma del ASB. Para la etapa previa de negociación y firma, no dispuso procedimientos específicos normados<sup>98</sup>.

Si bien los mapas estaban vigentes al momento de la suscripción, las instrucciones de procedimientos mostraron cierto grado de desactualización y fueron adecuadas, aunque con posterioridad a la suscripción del ASB<sup>99</sup>. Los procesos reales se ajustan a lo normado en los mapas de procesos e instrucciones de procedimientos del BCRA, con la salvedad de la primera y tercer compra de divisas.

### *(1) Procesos asociados a la autorización, negociación, contratación y suscripción del Acuerdo*

El organismo limitó su participación a las cuestiones de índole operativa en el marco de la ejecución del Acuerdo, no habiendo intervenido en el proceso de diseño del acuerdo de forma previa a la firma. El Organismo aclaró su rol como Gobernador Alterno ante el FMI y como Agente Financiero del Estado<sup>100</sup>.

### *(2) Proceso asociado a los desembolsos y el revalúo de divisas*

Al comparar la secuencia de pasos obrantes en los expedientes que respaldan las operaciones de los 5 desembolsos del Acuerdo SBA con los procesos plasmados en el flujograma P019 y a la instrucción de procedimiento IP637\_13 del BCRA (que se encuadran en la ejecución de los acuerdos con el FMI), surgen variaciones respecto al instructivo de procedimientos y entre sí.

El proceso real se ajusta en términos generales al proceso normado, salvo el caso del desembolso 3º donde se constataron importantes desvíos respecto a la intervención de las áreas establecidas en el IP637\_13. No se constató la derivación de los actuados a la

---

<sup>98</sup> El BCRA estableció que ha intervenido en cuestiones de carácter operativo. A esos efectos cuenta con las siguientes Instrucciones de Procedimiento (IP) (Respuesta a Nota AGN 674/20, pregunta 5):

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

<sup>99</sup> P018 actualizado el 23/9/2020, P019 actualizado el 23/10/2020, y el P150 actualizado el 28/9/2020

<sup>100</sup> En respuesta a la nota AGN 674/20, la Gerencia Principal de Relaciones y Acuerdos Internacionales informó que el BCRA actúa fundamentalmente como agente financiero del Gobierno Nacional. Participa en la firma del Acuerdo por ser el Presidente de la entidad el Gobernador Alterno ante el FMI y realiza el seguimiento del cumplimiento de los compromisos que lo involucran respecto a las metas planteadas y en lo concerniente al desembolso y el repago del Acuerdo.



## Auditoría General de la Nación

Gerencia de Contaduría<sup>101</sup> y la participación de la Gerencia Principal de Relaciones y Acuerdos Internacionales en el cierre del proceso<sup>102</sup>, interviniendo en su defecto la Sindicatura.

En el cuadro que sigue se detallan las funciones establecidas para cada área involucrada en el procedimiento conforme el instructivo y su grado de cumplimiento según surge del relevamiento de los expedientes:

---

<sup>101</sup> IP637\_13, punto 2.12

<sup>102</sup> IP637\_13, punto 1.10



**Auditoría General de la Nación**  
 Cuadro N° 12  
 Cumplimiento Instrucción de Procedimiento 637 13

		# Desembolso	1	2	3	4	5
PASO 1: Gerencia Principal de Acuerdos Internacionales	1.1. Confeccionará anualmente estimación de Ingreso de Fondos y de operaciones derivadas de giros o compras de DEG con cargo a Acuerdos a base de documentos informativos recibidos del FMI y a los antecedentes obrantes en la dependencia respecto de los Acuerdos Financieros negociados entre la RA y el FMI a través del ME. La estimación constituye una aproximación al estado de situación financiera con el Organismo hasta la confirmación de cada operación en particular por parte del FMI.		NO (1)		NO (1)		
	1.2. Remitirá a la Gerencia de Operaciones con Títulos y Divisas, por correo electrónico, la estimación de Ingreso de Fondos punto 1.1.		NO (2)		NO (2)		
	1.3. Recibirá del Departamento de Finanzas del FMI la Instrucción de Desembolso mediante mensaje SWIFT con detalle: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fecha de presentación al Directorio Ejecutivo del Organismo para la aprobación del desembolso.</li> <li>• Detalle de las operaciones resultantes como consecuencia de la aprobación del desembolso.</li> <li>• Total de DEG a comprar, composición por moneda y especificación de las cuentas donde será acreditado.</li> <li>• Identificación de la Cuenta que el FMI mantiene con el BCRA donde debe ser acreditado, como contrapartida, el equivalente en pesos de la compra.</li> <li>• Pago de Cargos por Servicio a debitar por el FMI de la Cuenta DEG del BCRA.</li> <li>• Comisión de Compromiso por DEG, débito o crédito en la Cuenta DEG del BCRA por parte del FMI según se trate de un pago o de un reembolso de este concepto.</li> </ul>		SI	SI	SI	SI	SI
	1.4. Constatará la información del mensaje recibido con la documentación relativa a los Acuerdos Financieros que obran en su poder, identificando el desembolso (Acuerdo Stand By, de Facilidades Extendidas o cualquier otro que integre la oferta financiera del FMI) y su respectiva etapa de ejecución: tramo/giro. De surgir observaciones, iniciará las gestiones pertinentes a efectos de obtener la información completa inherente al desembolso y proceder a su efectivización.		S/I (3)	S/I (3)	S/I (3)	S/I (3)	S/I (3)
	1.5. Considerará las instrucciones relativas a la disposición de fondos, informando por correo electrónico a la Gerencia Principal de Administración de Reservas sobre el desembolso que se tramita en lo concerniente a monedas y corresponsales y dando tratamiento de los arreglos que puedan realizarse sobre el particular con el propio organismo internacional.		NO	SI	SI	SI	SI
	1.6. Tramitará mediante informe la intervención de la Presidencia del Banco respecto a la remisión al FMI de la Solicitud de Compra de DEG en cuestión, detallando a tal efecto las operaciones a realizar e indicando la fecha límite de recepción de la misma. Incorporará a la actuación la documentación recibida del organismo internacional y el mensaje SWIFT a enviar confeccionado de acuerdo con la instrucción de desembolso detallada en el punto 1.3., debidamente conformado por el Gerente Principal de Acuerdos Internacionales.		SI	SI (4)	SI (4)	SI (4)	SI (4)
	1.7. Remitirá, cumplida la intervención de la Presidencia, al FMI la Solicitud de Compra respectiva mediante mensaje SWIFT, recibiendo el aviso de recepción pertinente y procediendo a su incorporación a la actuación.		SI	SI	SI	SI	SI
	1.8. Dará intervención sucesiva a la Gerencia de Operaciones con Títulos y Divisas y de Contaduría mediante la remisión de la actuación en trámite (puntos 1.6. y 1.7.).		SI	SI	NO (5)	SI	SI
	1.9. Recibirá del FMI, mensualmente, los Estados de Cuentas y Movimientos y suministrará, por correo interno y bajo recibo (Fórm. N° 343), copia de los mismos a las Gerencias de Contaduría, Operaciones con Títulos y Divisas, Auditoría de Servicios Centrales y Administración de Cartera. Archivará cronológicamente la información recibida.		S/I (6)	S/I (6)	S/I (6)	S/I (6)	S/I (6)



## Auditoría General de la Nación

PASO 2: Gerencia de Operaciones con Títulos y Divisas	2.1. Recibirá de la Gerencia Principal de Acuerdos Internacionales mediante mensaje de correo electrónico, la estimación de Ingreso de Fondos por financiamiento a efectos de mantener actualizada la agenda de vencimientos con organismos internacionales.	NO (7)			NO (7)	
	2.2. Recibirá de la Gerencia Principal de Acuerdos Internacionales la actuación referida en el punto 1.8.	SI (8)	SI (8)	SI (8)	SI (8)	SI (8)
	2.3. Recibirá del FMI, mediante mensaje SWIFT, confirmación del desembolso con el detalle de corresponsales, moneda y fecha de desembolso.	SI	SI (9)	SI	SI	SI
	2.4. Recibirá de cada uno de los corresponsales -a través de mensaje SWIFT- el extracto con el detalle de los movimientos originados por el desembolso.	SI	SI	SI	SI	SI
	2.5. Verificará que la información recibida en el punto 2.3. resulte compatible con los mensajes de cada uno de los corresponsales. De surgir diferencias, dará intervención a la Gerencia Principal de Acuerdos Internacionales para la adecuación total de la información, cumplido lo cual continuará el trámite.	S/I (10)	S/I (10)	S/I (10)	S/I (10)	S/I (10)
	2.6. Realizará las registraciones contables relativas a: • Acreditación del Desembolso: Esta registración podrá incluir la acreditación de divisas en corresponsales en función de la composición de la canasta de monedas del desembolso. La diferencia de valuación que resulta de aplicar el tipo de cambio histórico utilizado por el FMI se imputa a la cuenta de resultado correspondiente. • Débito de Cargos por Servicio. • Reembolso de Gastos de Comisión de Compromiso acreditados por el FMI. • Pago de Comisión de Compromiso.	SI	SI	SI	SI	SI
	2.7. Elaborará y remitirá Nota a la Oficina Nacional de Crédito Público de la Secretaría de Finanzas del Ministerio de Economía, con el objeto de informar la acreditación del desembolso del FMI y de los cargos imputados a la operatoria, solicitando la remisión de instrucciones para debitar de la cuenta correspondiente del Gobierno Nacional en moneda extranjera el equivalente en dólares estadounidenses de dichos cargos.	NO	NO	NO	NO	NO
	2.8. Recibirá del Ministerio de Economía, la Nota (*) mediante la que solicita la transferencia de los fondos recibidos del FMI y, vía MCT) la instrucción de pago para el débito de los cargos imputados de la cuenta correspondiente del Gobierno Nacional.	NO	NO	NO	NO	NO
	2.9. Registrará en el sistema contable la transferencia de los fondos recibidos en concepto de Préstamo a la Cuenta del Gobierno Nacional y el cobro al Gobierno Nacional de los Cargos por Servicio.	SI	SI	SI	SI	SI
	2.10. Incorporará a la actuación copia de los mensajes recibidos del FMI y de los corresponsales (puntos 2.3. y 2.4.), de las notas remitida y recibida (puntos 2.7. y 2.8.) y de los asientos contables correspondientes a registraciones efectuadas (puntos 2.6. y 2.9.).	SI	SI	SI	SI	SI
	2.11. Archivará copia de la actuación recibida, por operatoria y orden cronológico, junto con los mensajes SWIFT recibidos del FMI y de los corresponsales y de las notas remitida y recibida del Ministerio de Economía. Incorporará los originales de los asientos contables en el Legajo diario.	S/I (11)	S/I (11)	S/I (11)	S/I (11)	S/I (11)
	2.12. Remitirá la actuación detallada en el punto 2.10. a la Gerencia de Contaduría a los efectos de su conocimiento.	SI	SI	NO (12)	SI	SI
	2.13. Recibirá mensualmente de la Gerencia Principal de Acuerdos Internacionales copia del ejemplar de los Estados de Cuentas y Movimientos del FMI.	S/I	S/I	S/I	S/I	S/I



## Auditoría General de la Nación

	2.14. Cotejará la consistencia de los Estados de Cuentas y Movimientos del FMI con las operaciones efectivamente registradas en ese período, procediendo a su archivo con constancia de la verificación realizada. De surgir observaciones, dará intervención a la Gerencia Principal de Acuerdos Internacionales a efecto de promover las acciones pertinentes que permitan la consistencia de la información, cumplido esto continuará el trámite.	S/I (13)	S/I (13)	S/I (13)	S/I (13)	S/I (13)
PASO 3: Gerencia de Contaduría	3.1. Recibirá la actuación inherente al desembolso del FMI de la Gerencia de Operaciones con Títulos y Divisas, tomará conocimiento de lo actuado y la remitirá a la Gerencia Principal de Acuerdos Internacionales.	SI	SI	NO (12)	SI	SI
PASO 4: Gerencia Principal de Acuerdos Internacion ales	1.10. Recibirá de la Gerencia de Contaduría la actuación inherente al desembolso realizado por el FMI procediendo a su archivo por operatoria y orden cronológico.	SI	SI	NO (12)	SI	SI

(1) La Gerencia Principal de Relaciones y Acuerdos Internacionales no realiza una estimación anual de ingreso de operaciones derivadas del acuerdo, sino que hace el requerimiento por desembolso.

(2) La Gerencia Principal de Relaciones y Acuerdos Internacionales remite a la Gerencia de Operaciones con Títulos y Divisas en el marco del desembolso que se encuentra tramitando, pero no realiza una estimación de operaciones anual para la ejecución del acuerdo suscripto.

(3) La información puede no obrar en el expediente.

(4) El informe embebido no está firmado, pero si la actuación que se remite a la superioridad.

(5) Prestó intervención la Gerencia de Operaciones con Títulos y Divisas, no así la Contaduría.

(6) La información puede no obrar en el expediente.

(7) La Gerencia de Operaciones con Títulos y Divisas recibe de la Gerencia Principal de Relaciones y Acuerdos Internacionales requerimiento en el marco de cada uno de los desembolsos, pero no efectúa proyección de operaciones en el marco de la ejecución del acuerdo.

(8) Recibe los actuados de la Gerencia de Liquidación y Control de Operaciones.

(9) En el expediente sólo obra detalle vía mail, IF-2018-00263409-GDEBCRA-GPRYAI#BCRA-Anexo II.

(10) La información puede no obrar en el expediente.

(11) La información puede no obrar en el expediente.

(12) No se remite a Contabilidad sino a la Sindicatura.

(13) La información puede no obrar en el expediente.

(14) La información puede no obrar en el expediente.

Fuente: elaboración propia en base a IP 637\_13 y expedientes provistos por el BCRA



## Auditoría General de la Nación

En relación con el revalúo de divisas, el BCRA dispone de un proceso normado plasmado en la instrucción de procedimiento 625\_12 “Fondo Monetario Internacional – Revaluación anual de tenencias en moneda local del FMI al cierre de su ejercicio financiero” y su flujograma complementario P018.

### *vi. Versiones del ASB y transparencia*

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

**El Acuerdo y sus modificaciones no contaron con todas sus versiones definitivas traducidas conforme la Ley 20.305 y publicadas en medios oficiales (excepto por el ASB de junio de 2018, ni el MECON ni el BCRA cuentan con el ASB y sus modificaciones traducidos pública y oficialmente al español, incumpliendo el art. 6 de la Ley 20.305 de Traductores Públicos<sup>103</sup> y el Decreto 336/17 sobre procedimientos administrativos<sup>104</sup>).**

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

**Respecto a la información confidencial<sup>105</sup>, a pesar de que la GPEJ concluyó que “considerando la integridad de la información la reserva tiene que estar puntualizada en la publicación”, ésta no fue señalada en las versiones publicadas.**

---

<sup>103</sup> La cual establece en su art. 6° que “Todo documento que se presente en idioma extranjero ante reparticiones, entidades u organismos públicos, judiciales o administrativos del Estado nacional, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, o del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sud, debe ser acompañado de la respectiva traducción al idioma nacional, suscripta por traductor público matriculado en la jurisdicción donde se presente el documento”.

<sup>104</sup> En su anexo, punto 2, inc. "f" dice "En los casos en que los convenios, tratados, etc. no hubieran sido redactados en idioma español, se acompañará la traducción al idioma español, certificada por traductor público o traductora pública nacional, la que también integrará el proyecto correspondiente."

<sup>105</sup> Refiere a las “Cláusulas de consulta de intervención:

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

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

Versión original en inglés:

**“Intervention Consultation Clauses**

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

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



## Auditoría General de la Nación

Se relevaron todos los ASB que obran en los expedientes remitidos por el ex Ministerio de Hacienda y el BCRA.

En los expedientes obran dos cartas de intención en junio de 2018, una del 12 (firmada por Dujovne y Sturzenegger) y otra del 18 (firmada por Dujovne y Caputo, nuevo Presidente del BCRA). No obstante, la versión publicada en la web del Ministerio es la del día 12. Si se considera que la fecha indicada en las comunicaciones del FMI como fecha de aprobación es el 20/06/2018 (la cual coincide a su vez con la fecha propuesta de aprobación del Programa en la CI del 12/06/18), no permite determinar que la versión publicada del acuerdo sea la definitiva.

Asimismo, del análisis de los expedientes provistos por el Ministerio de Economía<sup>106</sup> surge que existen versiones de la Carta de intención y de los Memorandos posteriores a las del Acuerdo originalmente suscrito (junio 2018) y a su adenda (octubre de 2018), aunque sin poder identificarse cuáles son las versiones finales o definitivas para cada actualización. Tampoco se aclaran las razones por las cuales se dan dichas actualizaciones, aunque se dan en cercanía cronológica a las fechas de las revisiones del FMI<sup>107</sup>.

Al ser consultado respecto de las versiones definitivas y aprobadas del Acuerdo (original y modificatorias), el Ministerio de Economía indica que son las obrantes en 2 de los expedientes provistos (EX-2018-29772791- APNDGD#MHA y al EX-2018-52368222- APNDGD#MHA), aunque sin especificar cuáles<sup>108</sup>. Asimismo, en la misma respuesta, el

---

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

<sup>106</sup> Respuesta de la SF a Nota AGN 676/20

<sup>107</sup> De acuerdo con la web del FMI, las revisiones fueron:

- 1° Revisión del FMI - Octubre 2018 (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/10/26/pr18395-argentina-imf-executive-board-completes-first-review-under-argentina-stand-arrangement>)
- 2° Revisión del FMI - Diciembre 2018 (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2018/12/19/pr18485-argentina-imf-executive-board-completes-second-review-under-stand-by-arrangement>)
- 3° Revisión del FMI - Abril 2019 (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/04/05/pr19107-argentina-imf-executive-board-completes-third-review-under-argentina-stand-by-arrangement>)
- 4° Revisión del FMI - Julio 2019 (<https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/07/12/pr19268-argentina-imf-executive-board-completes-fourth-review-under-sba-approves-disbursement>)

<sup>108</sup> Respuesta a Nota AGN 610/21, pregunta 6.



## Auditoría General de la Nación

Ministerio provee copia de una respuesta a un oficio judicial en la cual obran 10 versiones de cartas de intención, provistas como las correspondientes al Acuerdo<sup>109</sup>. De estas 10 versiones, una no está contenida en los expedientes indicados, sino que obra en otro expediente (EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA). Por tanto, el oficio judicial tiene más versiones que las adjuntas en los expedientes indicados.

Por su lado, el BCRA indicó como versiones definitivas 15 documentos contenidos también en una respuesta a un oficio judicial<sup>110</sup>. Las versiones indicadas no son homogéneas en cuanto a contenido confidencial (resaltados en amarillo, lo que se analiza más adelante), inclusión de los memorandos (anexos a las cartas) y disponibilidad de traducción oficial. Se destaca que algunos de los documentos adjuntos son archivos pdf y no tienen identificación de documento de GDE, lo que no permite la comparación con los GEDOS contenidos en los expedientes a fin de identificar si son los mismos.

Por su lado, de la búsqueda en la web del FMI surgen dos cartas de intención: una del 17/10/18 y una del 11/12/18. Esta última versión no se encontró en los expedientes, si bien es referenciada en distintos GEDOS posteriores a esa fecha en los expedientes provistos<sup>111</sup>.

---

<sup>109</sup> NO-2021-90300371-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 610/21, pregunta 1. Versiones adjuntas en EX-2019-85309649-APNDGD#MHAR (oficio judicial recibido en fecha 20-09-19 y por el cual se requirió documentación relacionada con el Acuerdo con el FMI).

<sup>110</sup> Respuesta a Nota AGN 607/21, pregunta 15. Proveen copia de IF-2019-00218781-GDEBCRA-SG#BCRA “que contiene las versiones definitivas y aprobadas del Acuerdo Stand By suscripto con firma ológrafa por los sucesivos presidentes de este BCRA, en junio y octubre de 2018 y modificatorias”. En el Anexo 7 se detallan los GEDOS con versiones de cartas de intención del Acuerdo en los expedientes indicados.

<sup>111</sup> <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/LOI/Imported-CPID-PDFs/External/NP/LOI/2018/ARG/101718.ashx> y <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/LOI/Imported-CPID-PDFs/External/NP/LOI/2018/ARG/121118.ashx>





## Auditoría General de la Nación

### (1) Traducción pública y firma

Del relevamiento de los expedientes, se verificó que la mayoría son versiones en inglés, sin su traducción oficial al idioma español (excepto el ASB del 12 y 18 de junio). Asimismo, ninguna de las versiones cuenta con firma digital, siendo que las que presentan firma, son ológrafas y en algunos casos se advierte la incrustación de tales firmas en los documentos en formato PDF<sup>112</sup>. En el cuadro que sigue se presenta un cuadro que muestra los documentos constatados en los expedientes según idioma y calidad de firma:

Cuadro N° 13

Clasificación de CI, MPEF y MET obrantes en expedientes según idioma y calidad de firma.  
Expedientes Ministerio de Economía

	12/6/2018	18/6/2018	17/10/2018	1/12/2018	7/12/2018	13/12/2018	1/3/2019	20/3/2019	25/3/2019	3/7/2019	Total
<b>Español - Traducción libre</b>	<b>6</b>		<b>3</b>	<b>1</b>			<b>1</b>			<b>1</b>	<b>12</b>
Borrador			3	1			1			1	6
Carta de intención			1	1			1			1	4
MET			1								1
MPEF			1								1
Firma ológrafa incrustada	6										6
Carta de intención	2										2
MET	2										2
MPEF	2										2
<b>Español - Traducción Pública oficial</b>	<b>3</b>	<b>1</b>									<b>4</b>
Firma ológrafa	3	1									4
Carta de intención	1	1									2
MET	1										1
MPEF	1										1
<b>Inglés</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>		<b>3</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>37</b>
Borrador			3	3				3		3	12
Carta de intención			1	1				1		1	4
MET			1	1				1		1	4
MPEF			1	1				1		1	4
Firma ológrafa	3	2	4		1	3			6	3	22
Carta de intención	1	2	2		1	1			2	1	10
MET	1		1			1			2	1	6
MPEF	1		1			1			2	1	6
Firma ológrafa incrustada	3										3
Carta de intención	1										1
MET	1										1
MPEF	1										1
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>53</b>

Expedientes del BCRA

<sup>112</sup> Estas firmas ológrafas, al ser documentos escaneados o firmas incrustadas en los archivos, podrían definirse como firmas electrónicas.



## Auditoría General de la Nación

	12/6/2018	18/6/2018	17/10/2018	7/12/2018	13/12/2018	25/3/2019	3/7/2019	11/7/2019	Total
<b>Español - Traducción libre</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>3</b>						<b>10</b>
Borrador	3	1	3						7
Carta de intención	1	1	1						3
MET	1		1						2
MPEF	1		1						2
Firma ológrafa incrustada	3								3
Carta de intención	1								1
MET	1								1
MPEF	1								1
<b>Español - Traducción pública oficial</b>	<b>3</b>	<b>1</b>							<b>4</b>
Firma ológrafa	3	1							4
Carta de intención	1	1							2
MET	1								1
MPEF	1								1
<b>Inglés</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>41</b>
Borrador			3	3				2	8
Carta de intención			1	1				2	4
MET			1	1					2
MPEF			1	1					2
Firma ológrafa	9	2	4		5	3	3	1	27
Carta de intención	3	2	1		1	1	1	1	10
MET	3		2		2	1	1		9
MPEF	3		1		2	1	1		8
Firma ológrafa incrustada	6								6
Carta de intención	2								2
MET	2								2
MPEF	2								2
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>55</b>

Referencias: MET: Memorándum de entendimiento técnico; MPEF: Memorándum de políticas económicas y financieras

Fuente: elaboración propia en base a expedientes remitidos por el ME y BCRA.

De los expedientes relevados se observa distinta cantidad de versiones en ambos organismos (53 en el Ministerio y 55 en el BCRA). Si bien en los expedientes de ambos organismos se verificaron los ASB de junio y octubre de 2018, en el ámbito del BCRA faltan los borradores de las modificaciones al ASB del 1/12/18, 1/3/19 y del 20/3/19.

Asimismo, se constató que únicamente 4 documentos cuentan con traducciones públicas oficiales correspondientes a la CI, MPEF y MET firmados el 12/6/18 y la CI del 18/6/18. No obstante, se advierte que dichas versiones no corresponden a versiones completas ya que no incluyen la información relativa a las cláusulas de intervención del personal del FMI calificada de información sensible y por tanto confidencial. Contrariamente, la



## Auditoría General de la Nación

mayoría de los documentos se encuentran en su versión en inglés<sup>113</sup> y algunos de ellos con traducción “libre” al español<sup>114</sup>.

Por otro lado, los MPEF firmados modifican las versiones anteriores, aunque se advierte que el MPEF firmado el 25/3/19 dice que "modifica y suplementa el MPEF con fecha 11/12/18"; dicho documento no se encuentra en los expedientes relevados, sino que la fecha anterior que figura es del 13/12/18.

En este marco, el 8/10/19 el BCRA contestó un oficio judicial<sup>115</sup> adjuntado “copia de los acuerdos suscriptos con el Fondo Monetario Internacional y sus modificaciones desde el año 2018 y las respectivas cartas de intención que le fueran enviadas.”<sup>116</sup> La cantidad de documentos según idioma y tipo de firma se expone en el siguiente cuadro:

---

<sup>113</sup> Para el Mecon, 37 documentos sobre un total de 53 representando un 70%, y para el BCRA 41 documentos sobre un total de 55 representando un 75%.

<sup>114</sup> Para el Mecon, 12 documentos sobre un total de 53 representando un 23%, y para el BCRA 10 documentos sobre un total de 55 representando un 18%.

<sup>115</sup> IF-2019-00218781-GDEBCRA-SG#BCRA, expediente electrónico EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA.

<sup>116</sup> Se adjuntan como archivos embebidos:

- 01 - 2018.06.12 - letter of intent 1 (IF-2018-29241426-APN-SECH#MHA)
- 02 - 2018.06.12 - letter of intent 1 (confidencial)
- 03 - 2018.07.25 - carta de intención 1 - traducción oficial (IF-2018-35852392-APN-DGD#MHA)
- 04 - 2018.06.18 - letter of intent 2 (IF-2018-29241507-APN-SECH#MHA)
- 05 - 2018.07.25 - carta de intención 2 - traducción oficial (IF-2018-35847938-APN-DGD#MHA)
- 06 - 2018.10.17 - letter of intent (IF-2018-63627446-APN-DGD#MHA)
- 07 - 2018.10.17 - letter of intent - attachment ii (completo)
- 08 - 2018.10.17 - carta de intención (IF-2018-63628702-APN-DGD#MHA)
- 09 - 2018.12.13 - letter of intent (sin anexo) (IF-2018-65669295-APN-SECPE#MHA)
- 10 - 2018.12.13 - letter of intent - attachments i and ii (IF-2019-90493107-APN-SECH#MHA)
- 11 - 2018.12.13 - letter of intent - attachments i and ii (confidencial)
- 12 - 2019.03.25 - letter of intent (IF-2019-18125341-APN-SECLYA#MHA)
- 13 - 2019.07.03 - letter of intent (CONVE-2019-62900189-APN-DGD#MHA)
- 14 - 2019.07.11 - letter of intent (supplement) (CONVE-2019-62643811-APN-DGD#MHA)
- 15 - 2019.07.11 Supplement to the Letter of Intent (confidencial).



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 14

Cantidad de ASB remitidos mediante oficio judicial por parte del BCRA, según idioma y tipo de firma.

	12/6/2018	18/6/2018	17/10/2018	13/12/2018	25/3/2019	3/7/2019	11/7/2019	Total
<b>Español - Traducción libre</b>			3					3
Borrador			3					3
Carta de intención			1					1
Memorándum de entendimiento técnico			1					1
Memorándum de políticas económicas y financieras			1					1
<b>Español - Traducción pública oficial</b>	3	1						4
Firma ológrafa	3	1						4
Carta de intención	1	1						2
Memorándum de entendimiento técnico	1							1
Memorándum de políticas económicas y financieras	1							1
<b>Inglés</b>	9	2	4	5	3	3	2	28
Borrador							1	1
Carta de intención							1	1
Firma ológrafa	6	2	4	5	3	3	1	24
Carta de intención	2	2	1	1	1	1	1	9
Memorándum de entendimiento técnico	2		2	2	1	1		8
Memorándum de políticas económicas y financieras	2		1	2	1	1		7
Firma ológrafa incrustada	3							3
Carta de intención	1							1
Memorándum de entendimiento técnico	1							1
Memorándum de políticas económicas y financieras	1							1
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>35</b>

Fuente: elaboración propia en base a IF-2019-00218781-GDEBCRA-SG#BCRA del 8/10/19, expediente electrónico EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA.

Del cuadro se observa que el BCRA remitió al Poder Judicial de la Nación solo las versiones con firma (excepto el ASB del 17/10/18 que envió borrador y versión firmada). Nuevamente, se verifica que el único acuerdo con traducción pública oficial al español corresponde al ASB del 12/6/18 y la modificación de la CI del 18/6/18.

Así, del relevamiento de expedientes se concluye que, excepto por el ASB de junio de 2018, ninguno de los organismos cuenta con los documentos traducidos pública y



## Auditoría General de la Nación

oficialmente al español, incumpliendo el art. 6 de la Ley 20.305 de Traductores Públicos<sup>117</sup> y el Decreto 336/17 sobre procedimientos administrativos<sup>118</sup>.

### **(2) Publicación de ASB**

En relación con la publicación de los ASB, se constató que en la página web del Ministerio de Economía se publicó el ASB del 12/6/18 y del 17/10/18 en inglés y en español, aunque ningún documento presenta traducción pública oficial<sup>119</sup>. No consta de lo informado por el Ministerio que éstas sean las versiones definitivas. Las modificaciones a dichos ASB no fueron publicadas<sup>120</sup>.

Por su parte, el BCRA no publicó ninguna de las versiones del ASB en su página web oficial, a pesar de contar con un histórico de acuerdos firmados entre Argentina y el FMI en donde el último acuerdo data del 17/1/2003<sup>121</sup>.

En cuanto al Convenio firmado entre el MH y el BCRA (CONVE-2018-48820352-APN-MHA), éste no se encuentra publicado en la web del Ministerio de Economía ni en la del BCRA. No se aprueba o crea mediante Resolución ministerial u otra norma, por lo que tampoco se publica en Infoleg.

### **(3) Información sensible**

En el expediente EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA (provisto por el BCRA en respuesta a la Nota AGN 674/20) se identificó en el IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA un mail embebido "LOI 2 mail", donde el ex Secretario de Finanzas (Bausili) se dirige al FMI indicando qué información del texto de la Carta de Intención y de los

---

<sup>117</sup> La cual establece en su art. 6º que “Todo documento que se presente en idioma extranjero ante reparticiones, entidades u organismos públicos, judiciales o administrativos del Estado nacional, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, o del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sud, debe ser acompañado de la respectiva traducción al idioma nacional, suscripta por traductor público matriculado en la jurisdicción donde se presente el documento”.

<sup>118</sup> En su anexo, punto 2, inc. "f" dice "En los casos en que los convenios, tratados, etc. no hubieran sido redactados en idioma español, se acompañará la traducción al idioma español, certificada por traductor público o traductora pública nacional, la que también integrará el proyecto correspondiente."

<sup>119</sup> Si bien la versión publicada de junio 2018 dice “Versión en español conforme traducción pública”, no se observa sello del traductor/a público ni legalización del Colegio de Traductores Públicos.

<sup>120</sup> Ver página web oficial del Mecon: <https://www.argentina.gob.ar/economia/finanzas/deudapublica/cartadeintencionmemorandumdepoliticaseconomicas>

<sup>121</sup> Ver página web oficial del BCRA: [http://www.bkra.gov.ar/Institucional/Historial\\_Acuerdos\\_FMI.asp](http://www.bkra.gov.ar/Institucional/Historial_Acuerdos_FMI.asp)



## Auditoría General de la Nación

Memorandos se considera sensible para el mercado y que por tanto debe mantenerse confidencial<sup>122</sup>.

El mail enviado por el ex Secretario al FMI tuvo como devolución un e-mail de un funcionario del FMI, indicando que se procederá a eliminar la información sensible del mercado de la versión publicada y del reporte personal según lo acordado<sup>123</sup>.

En relación con la información confidencial que se atribuye a parte del acuerdo, la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos del BCRA concluyó en un dictamen que “se estima que en tanto se considere que las interrupciones referidas por la Subgerencia General de Operaciones ponen en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario, la información en cuestión se encontraría encuadrada en el inciso b) del art. 8 de la Ley 27.275, lo que deberá ser decidido por la Presidencia del Banco. Asimismo, considerando la integridad de la información la reserva tiene que estar puntualizada en la publicación.”<sup>124</sup>

De la comparación con las versiones publicadas en la web del Ministerio, se constató que se eliminó la información clasificada como confidencial y sensible, sin puntualizar o referenciar la reserva que se efectúa de la información, tal como fuera indicado por el servicio jurídico (por ejemplo, tachando la parte confidencial).

El **efecto** de todo lo analizado en los puntos anteriores (la falta de traducción y publicación de las distintas versiones del ASB y la falta de identificación de la información sensible extraída de los textos), afectan la transparencia y la integridad de la información, ya que dificulta su accesibilidad, el conocimiento y control del contenido, así como el seguimiento de los términos actualizados del Acuerdo.

---

<sup>122</sup> El mail indica lo siguiente: “Dear IMF Team, Please find attached the Letter of Intent from Argentina. Some of the information that we are including in this document is market sensitive for which reason we have marked it as Confidential. We would be pleased if you can share it with the Board of the IMF for their consideration. For convenience, we are also attaching a word version of the document”.

La información considerada sensible fue marcada en una versión word (editable) del documento enviada por el ex Secretario de Finanzas al FMI por mail en resaltado amarillo (“Argentina MOU with IMF JUN 12 2018 Final Version to BOARD”, en IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA, expediente EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA).

<sup>123</sup> “Thanks Santiago-we will proceed with deleting market sensitive information from the published version (also of the staff report), as agreed”

<sup>124</sup> IF-2018-00157147-GDEBCRA-GPEJ#BCRA, expediente electrónico EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA.



## Auditoría General de la Nación

Por lo expuesto *se recomienda* cumplir la normativa vigente en materia de traducción de documentos y publicar todas las modificaciones al ASB en sus versiones definitivas debidamente suscriptas. Respecto a la información confidencial, se recomienda publicar la versión completa del ASB dejando constancia de la reserva de información sensible (por ejemplo, tachando las partes pertinentes) como medida de transparencia e integridad de la información publicada.

### *vii. Procesos asociados al Convenio MH-BCRA*

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

Por el lado del BCRA, los expedientes provistos por el Banco no dan cuenta del proceso que dio origen al Convenio MH-BCRA. Este se adjunta en diversos expedientes sin poder determinarse los pasos llevados a cabo para el diseño, redacción y firma del convenio.

El MH, por su lado, implementó secuencias uniformes que determinan la existencia de un proceso real para la emisión del Convenio y su adenda<sup>125</sup>, en el cual participaron las siguientes áreas:

1. Secretaría de Hacienda: propicia el proyecto de convenio y su adenda.
2. Secretaría de Finanzas: presta conformidad al proyecto de convenio y adenda.
3. DGD remite expediente a Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios (DACLyT) para intervención en ambos casos (dictamen legal).
4. DACLyT (dependiente de la Subsecretaría de Asuntos Normativos de la Secretaría Legal y Administrativa del MH) emite dictamen legal.
5. SLyA toma intervención en el proceso previa suscripción del convenio y su adenda por parte de las máximas autoridades del organismo.
6. Ministro de Hacienda y Presidente de BCRA suscriben los documentos.

---

<sup>125</sup> El convenio MH-BCRA y su adenda tramitaron por EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA.



## Auditoría General de la Nación

7. DGD remite la documentación a BCRA (solo en el caso del convenio) y a SH para que efectúe las intervenciones correspondientes (convenio y adenda).

Cabe aclarar que el Convenio original se encuentra adjunto en los expedientes provistos por ambos auditados, mientras que la adenda solo obra en los expedientes del MH.

### viii. *Cumplimiento del Convenio por parte del MH*

**Se detectaron incumplimientos al Art.1, punto 1 del Convenio MH-BCRA en relación con los plazos requeridos en la solicitud de los desembolsos.**

El primer y segundo desembolso quedan abarcados en el texto del Convenio suscripto el 19/6/2018, mientras que los 3 últimos desembolsos se encuentran alcanzados por la adenda al Convenio (con fecha 5/11/2018). En el Anexo 3 se exponen los art. del Convenio.

En el cuadro que sigue se detalla el cumplimiento del punto 1 del art.1 del Convenio para los 5 desembolsos:

Cuadro N° 15

Detalle cumplimiento art. 1, punto 1 del Convenio MH-BCRA y adenda

# Compra	Fecha requerida de compra	Fecha solicitud nota pedido a BCRA		Fecha solicitud compra a FMI (SWIFT)		Cumple	Observaciones
		Real	Limite	Real	Limite		
1	22/6/2018	19/6/2018	19/6/2018	18/6/2018	20/16/2018 (*)	NO	El SWIFT que remite el BCRA al FMI presenta fecha anterior a la emisión del Convenio MH-BCRA y a la solicitud de compra de divisas que realiza el MH a BCRA (SWIFT del 18/6/2018)
2	30/10/2018	24/10/2018	25/10/2018	24/10/2018	26/10/2018	SI	-
3	21/12/2018	20/12/2018	18/12/2018	17/12/2018	19/12/2018 (*)	NO	Se incumple la fecha límite de requerimiento al BCRA. El SWIFT tiene fecha anterior al requerimiento efectuado por MH (17/12/2018)
4	9/4/2019	1/4/2019	4/4/2019	1/4/2019	2/4/2019	SI	-
5	16/7/2019	15/7/2019	11/7/2019	10/7/2019	12/7/2019 (*)	NO	Se incumple la fecha límite de requerimiento al BCRA. El SWIFT tiene fecha anterior al requerimiento efectuado por MH.

(\*) Dado que el BCRA remitió el SWIFT por compra de divisas al FMI con fecha anterior al requerimiento del MH, se toma como fecha límite el día inmediato posterior a la fecha tope para el envío del requerimiento de compra de divisas al BCRA por parte del MH.

(\*\*) Obrar notas de pedido del MH en los expedientes referidos a las compras 2 a 5. No se adjuntó la nota correspondiente a la compra 1.





## Auditoría General de la Nación

*Fuente: elaboración propia en base a expedientes provistos por el ME*

De lo analizado surge que no todos los desembolsos cumplen con lo estipulado en el punto 1 del art. 1 del Convenio<sup>126</sup> ya que en algunos casos no se respetan las fechas de notificación del MH al BCRA y del envío del SWIFT del BCRA solicitando el desembolso de divisas al FMI. En los desembolsos 1º, 3º y 5º el SWIFT del BCRA al FMI es anterior al pedido de compra por parte del organismo requirente (MH). Se destaca que, en el caso del 1º desembolso, el SWIFT al FMI es incluso anterior a la fecha de aprobación del ASB (20/06/18).

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

### *ix. Áreas intervinientes*

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

**Los procesos efectivamente aplicados documentan la participación de las áreas intervinientes. Se detectaron áreas o dependencias que por funciones determinadas por normativa deberían haber participado, o cuya intervención -dadas sus funciones- hubiese aportado a una eficaz y eficiente gestión del crédito público.**

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

---

<sup>126</sup> El Art. 1, punto 1 del Convenio establece: “Cuando el MH requiera efectuar una compra de divisas bajo el SBA deberá notificar al BCRA con no menos de 3 días hábiles de anticipación a la fecha establecida para la compra. El BCRA deberá enviar un requerimiento de compra al FMI dentro del día hábil inmediato siguiente”. Este punto no cambia en la adenda.



## Auditoría General de la Nación

**Internacionales, Secretaría Legal y Administrativa y Subsecretaría de Asuntos Legales y Regulatorios).**

Se identificaron las siguientes áreas que deberían haber intervenido o hubiese sido pertinente su intervención:

### *(1) Intervención de la JGM*

**La Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM) no intervino en la etapa de negociación, autorización y suscripción del ASB con el FMI, a pesar de tener la función de “coordinar y controlar las prioridades y relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito”, entre otras (Ley 22.520, según DNU 513/2017, art. 5).**

**El auditado no aplicó los pasos a seguir conforme la Res. MEyFP 108/09, que contempla la intervención de la JGM.**

La Constitución Nacional establece que “el jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.

Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde: (...) 4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia...” (art. 100)<sup>127</sup>.

En esta línea, la Ley 22.520 de Ministerios establecía que el Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, tiene las atribuciones que establece la Constitución Nacional. En consecuencia, le corresponde “coordinar y controlar las prioridades y relaciones interjurisdiccionales vinculadas con la

---

<sup>127</sup> Por otro lado, Gelli señala que “la norma dispone dos tipos de competencias del jefe de gabinete. Una la ejerce por delegación presidencial y en las materias, medida y tiempo que su jefe jerárquico determine. La otra, deriva del ámbito de su propia competencia. Fuente: Gelli, M.A. (2004). Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada. Buenos Aires, Argentina: La Ley.



## Auditoría General de la Nación

gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos internacionales de crédito”, entre otras (Ley 22.520, según DNU 513/2017<sup>128</sup> art. 5, función N° 17)<sup>129</sup>.

El circuito vigente al momento para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamos con organismos internacionales de crédito (Res. MEyFP 108/09), por su lado, prevé la intervención de la JGM en dos momentos: al inicio para priorizar el programa o proyecto de inversión pública que le fuera presentado, y luego de las intervenciones de las áreas técnicas para autorizar a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales a proceder con las negociaciones definitivas, con copia al representante en Argentina del organismo internacional que se trate<sup>130 131</sup>.

En el marco del FMI, el JGM intervino para aprobar los viáticos del ex Ministro de Hacienda en su viaje a Washington (Estados Unidos) durante mayo y principios de junio de 2018 con el objeto de negociar el préstamo con el FMI<sup>132</sup>. Asimismo, según lo informado por el auditado, participó de una reunión en la residencia presidencial de Olivos con funcionarios del FMI el 20/7/18<sup>133</sup>.

Teniendo en consideración lo establecido en la Constitución Nacional, la LAF, la Ley 27.431 sobre presupuesto para el ejercicio 2018 y la competencia asignada por la Ley 22.520 de Ministerios (según DNU 513/17), la intervención del JGM en el préstamo con el FMI en tanto coordinador y controlante de las prioridades interjurisdiccionales vinculadas con la gestión y ejecución del financiamiento proveniente de organismos

---

<sup>128</sup> DNU que modifica la Ley de Ministerios.

<sup>129</sup> En relación con su interpretación, la PTN sostuvo que “coordinar” significa “disponer actividades o cosas como método; ponerlas en orden. Normalmente coordina el responsable primario del asunto” (Dictamen 240:184).

<sup>130</sup> Con posterioridad a la firma del Acuerdo, dentro del periodo auditado, se emite la Decisión Administrativa 162/2019 la cual aprueba el Circuito de Gestión Administrativa para la Aprobación y Suscripción de Convenios o Contratos de Préstamo o Garantía con organismos financieros internacionales, Multilaterales, Regionales, Bilaterales y/o con Estados Extranjeros, modificando la Res. 108/09. En este texto, se define la intervención del JGM en el trámite del decreto aprobatorio, no contemplado en la Res. 108/09.

<sup>131</sup> En este orden, respecto de la no aplicación de la Res. 108/09 MEyFP, la JGM (área que autoriza la negociación con el prestamista en los préstamos multilaterales) indicó que las áreas bajo su dependencia no han informado intervenciones ni competencia en las mismas (PV-2021-70992446-APN-SSCPR#JGM, en respuesta a la Nota AGN 606/21, punto 1).

<sup>132</sup> NO-2018-21667782-APN-JGM, NO-2018-43160783-APN-JGM obrantes en IF-2019-91723032-APN-SSAC-MHA.

<sup>133</sup> Respuesta a oficio judicial con una planilla con el detalle de las reuniones mantenidas por funcionarios del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de la República Argentina con representantes del FMI (NO-2019-91929688-APN-SECPE#MHA), expediente electrónico EX-2019-85309649- -APN-DGD#MHA.



## Auditoría General de la Nación

multilaterales de crédito hubiera aportado a una gestión más efectiva y eficiente de este endeudamiento. Al respecto, cabe resaltar que el ASB contiene objetivos que abarcan a varias jurisdicciones y, conforme surge de las Cartas de Intención, se previó que el destino de los fondos sea para “apoyo presupuestario”.

Por tanto, la intervención de la JGM hubiese contribuido a asegurar la debida coordinación interjurisdiccional, supervisión y autorización, dado lo inusual de la operación (la magnitud del préstamo y la baja frecuencia con que se instrumentan estos acuerdos), la falta de intervención del Congreso Nacional y la falta de acto administrativo por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Por lo tanto, en cuanto al efecto, se verifica que la falta de intervención de la JGM afectó la coordinación y comunicación entre ministerios respecto a las prioridades establecidas en el marco de sus competencias y específicamente lo que les ocupa en relación con el ASB. Tomando en cuenta la magnitud y complejidad de este endeudamiento, la gestión de este préstamo careció de la evaluación técnica y supervisión de un área, que no sólo poseía la competencia por ley para intervenir, sino que por su expertise e importancia dentro de la Administración, pudo aportar a la eficiencia y efectividad de la operación.

Para futuros endeudamientos con el FMI, *se recomienda* cumplir la normativa vigente en materia de préstamos multilaterales dando intervención a la JGM dentro del proceso de contratación del préstamo, generando un nuevo proceso o armonizando el existente, a los efectos de dar participación al mismo en calidad de coordinador interjurisdiccional (por vía del DNU 513/17 que modifica la Ley de Ministerios) e instancia de supervisión técnica dadas las funciones que ya ejerce asignadas por la Resolución MEyFP 108/09, entendiéndose que la autorización en el futuro, estará reservada al Congreso de la Nación, por aplicación de lo dispuesto en la Ley 27.612<sup>134</sup> sobre Fortalecimiento y Sostenibilidad de la Deuda Pública.

---

<sup>134</sup> B.O. 3/3/2021.



## Auditoría General de la Nación

### (2) *Intervención de la PTN*

La Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) no intervino en la etapa de negociación, autorización y suscripción del ASB con el FMI<sup>135</sup>, como sí sucede con otro tipo de endeudamiento (por ejemplo, títulos públicos internacionales y deuda multilateral con el BIRF). Su intervención, la cual se requiere por nota y se da vía dictamen, acorde a su función de intervenir en “cuestiones jurídicas complejas de incidencia institucional y de importancia económica” dado su rango y *expertise* técnico, hubiera aportado una instancia fundamental de supervisión que podría haber mitigado riesgos operativos, en particular los relacionados a incumplimientos normativos.

**La falta de intervención de la PTN resultó de que ni el MH ni el BCRA solicitaron que se expida respecto al acuerdo suscripto.**

La PTN sólo interviene si su dictamen es solicitado en cada caso por nota<sup>136</sup>, sea por el Presidente de la Nación, los Ministros, Secretarios, Secretarios de Gobierno, Subsecretarios, Jefes de Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, Presidente del Banco Central, y Directores de los servicios jurídicos integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado<sup>137</sup>. Los dictámenes de la PTN son obligatorios para los abogados del Cuerpo de Abogados del Estado, al cual pertenecen todas las asesorías jurídicas del Estado<sup>138</sup>. Dentro de sus dependencias (DA 312/18), no intervino la Dirección Nacional de Asuntos y Controversias Internacionales (DNAyCI), que tenía la función de “elaborar las opiniones legales que sean requeridas en operaciones de crédito público con organismos multilaterales de crédito”. Tampoco intervino la Dirección Nacional de Dictámenes<sup>139</sup>, para la cual se destacan las funciones de emitir opinión en cuestiones jurídicas complejas, de incidencia institucional y de importancia económica; y de formular la opinión legal en

---

<sup>135</sup> De acuerdo con la Ley 24.667, la PTN es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Nacional, cuya estructura administrativa y presupuesto están contenidos en la estructura y presupuesto del Ministerio de Justicia de la Nación (art. 2). No obstante, el Procurador del Tesoro de la Nación depende directamente del Presidente de la Nación. Tiene jerarquía equivalente a la de Ministro y ejerce sus competencias con independencia técnica (art. 1).

<sup>136</sup> PTN, Dictámenes, 207: 514; 215: 100 y 283; 216: 32

<sup>137</sup> Dictámenes 284:67.

<sup>138</sup> Ver información en <https://www.ptn.gob.ar/blog/2019/05/14/lo-siempre-te-preguntaste-los-dictámenes-la-procuracion-del-tesoro-la-nacion/>

<sup>139</sup> Decreto 1486/2011



## Auditoría General de la Nación

el proceso de perfeccionamiento de convenios económico-financieros en los que el Estado Nacional es parte o garante.

En el marco del préstamo con el FMI, el MH no solicitó intervención a la PTN, cuestión que, como fuera mencionado, no es obligatoria en el marco de la Res. 108/09, aunque sí deseable en el marco de sus funciones, por las especiales características de este financiamiento, en especial su magnitud. Al respecto, dicho organismo afirmó que “esta Casa no se ha pronunciado en el marco del acuerdo Stand By con el FMI toda vez que no se le ha solicitado hacerlo. (...) no obran en la colección de dictámenes de este Organismo, asesoramientos formulados en el marco del referido acuerdo.”<sup>140</sup> Asimismo, se solicitaron dictámenes de acuerdos anteriores entre Argentina y el FMI, a lo que respondió que “el Departamento de Biblioteca y Publicaciones de la Coordinación Técnica y Administrativa de este Organismo Asesor no ha encontrado dictámenes elaborados en el marco de los acuerdos Stand By suscriptos por la República Argentina y el FMI en los años 2000 y 2003”<sup>141</sup>.

Por su parte, el BCRA indicó que “(...) no obran registros de la existencia de interacción entre el servicio jurídico de este Banco Central y la Procuración del Tesoro de la Nación, en el marco de la suscripción del Acuerdo que motiva la solicitud de información”<sup>142</sup>.

Por otro lado, se consultó a la PTN para el caso de que surja una controversia entre la República Argentina y el Fondo Monetario Internacional (incluida la posibilidad de un reclamo por parte de nuestro país), cuál es el mecanismo de solución de controversias aplicable que asegure la imparcialidad en la decisión. El organismo respondió citando el Convenio Constitutivo del FMI, Artículo XXIX sobre Interpretación<sup>143</sup>, aunque se

---

<sup>140</sup> NO-2021-66096888-APN-PTN en respuesta a Nota AGN 605/21 A-05 y mail enviado el 5/8/21.

<sup>141</sup> NO-2021-66096888-APN-PTN en respuesta a Nota AGN 605/21 A-05.

<sup>142</sup> Nota 400/02/2021 en respuesta a Nota AGN 607/21 A-05, punto 11.

<sup>143</sup> Convenio Constitutivo del FMI, Artículo XXIX sobre Interpretación: *a)* Toda cuestión de interpretación de las disposiciones de este Convenio que surja entre cualquier país miembro y el Fondo o entre cualesquiera países miembros se someterá a la decisión del Directorio Ejecutivo. Si la cuestión afecta en particular a un país miembro, el país tendrá derecho a hacerse representar de acuerdo con el Artículo XII, Sección 3 *j)*.

*b)* En los casos en que el Directorio Ejecutivo haya tomado una decisión de acuerdo con el apartado *a)*, todo país miembro podrá exigir dentro del término de los tres meses siguientes a la fecha de la decisión, que la cuestión se someta a la Junta de Gobernadores, cuya decisión será definitiva. Toda cuestión de interpretación que se someta a la Junta de Gobernadores será resuelta por una Comisión de Interpretación de la propia Junta. Cada miembro de la Comisión tendrá un voto. La Junta de Gobernadores resolverá sobre la composición de dicha Comisión, sus procedimientos y las mayorías que se requerirán para tomar



## Auditoría General de la Nación

advierde que dicho artículo responde a supuestos específicos referentes a la interpretación del acuerdo y desacuerdo entre el fondo y un miembro que se haya retirado o entre el fondo y algún país miembro durante su liquidación.

De todo lo analizado, surge que ni el MH ni el BCRA solicitaron la intervención de la PTN, la cual debe ser pedida por Nota. Asimismo, el proceso específico aplicable al endeudamiento con Organismos Multilaterales (Res. 108/09) no indica su intervención.

Dada la relevancia económica que reviste el préstamo con el FMI, y considerando la investidura de la PTN en tanto máximo organismo asesor legal del Estado, hubiese sido pertinente su intervención.

Para futuros acuerdos con el FMI, *se recomienda* dar intervención a la PTN dentro del proceso, en particular cuando se trate de operaciones con significación económica, conforme a la propia manda del máximo organismo asesor en materia jurídica.

### ***(3) Intervención de áreas técnicas***

**Del relevamiento de expedientes se constató que no intervinieron áreas técnicas (financieras y jurídicas) con funciones relacionadas al crédito público según la normativa que aprobó la estructura organizativa del ex MF, destacándose la no participación de la ONCP (más allá de la emisión de la LI) y la Secretaría Legal y Administrativa.**

**Asimismo, al no aplicar la Res. MEyFP 108/09, tampoco se dio la intervención de áreas técnicas como la DNFOIC (que cumple una función central de coordinación para la toma de préstamos con Organismos Multilaterales) y la ONP (dado que el**

---

acuerdos. Las decisiones que la Comisión adopte se considerarán decisiones de la Junta de Gobernadores a menos que esta, por mayoría del ochenta y cinco por ciento de la totalidad de los votos, decida otra cosa. Mientras esté pendiente la resolución de la Junta de Gobernadores, el Fondo podrá actuar, en lo que juzgue necesario, basándose en la decisión del Directorio Ejecutivo.

c) En caso de que surja un desacuerdo entre el Fondo y un país miembro que se haya retirado, o entre el Fondo y algún país miembro durante la liquidación del Fondo, dicho desacuerdo será sometido al arbitraje de un tribunal compuesto de tres árbitros, uno nombrado por el Fondo, otro por el país miembro o por el país miembro que se haya retirado y un tercero en discordia, el cual, a menos que las partes acuerden otra cosa, será nombrado por el Presidente de la Corte Internacional de Justicia o por cualquiera otra autoridad que prescriba el reglamento adoptado por el Fondo. El tercero en discordia tendrá plenos poderes para resolver todas las cuestiones de procedimiento en los casos en que las partes estuvieren en desacuerdo al respecto.



## Auditoría General de la Nación

destino del financiamiento se fijó para “apoyo presupuestario y que el financiamiento del ASB no estaba previsto en el Presupuesto 2018).

La falta de intervención de áreas técnicas se debe a que el auditado no aplicó los pasos a seguir disponibles en la Res. MEyFP 108/09. Asimismo, el Acuerdo fue suscrito por el MH cuando las funciones específicas de crédito público se encontraban en cabeza del MF.

Asimismo, se destaca que no intervino la UAI vigente al momento de la firma del ASB, la cual dependía del MH (dada la escisión de los ministerios), y las autoridades no requirieron su colaboración.

### (a) Áreas pertinentes según normativa

En relación con la etapa de negociaciones previo a la firma, se constataron en los expedientes las autorizaciones de viáticos de la comitiva que participó de las negociaciones con el FMI en la ciudad de Washington. El siguiente cuadro muestra las áreas que participaron en dichas reuniones:

Cuadro N° 16

Comitiva que participó de la negociación con el FMI durante mayo / junio 2018

Cargo	Fecha de la comitiva								Total
	08/05/2018	15/05/2018	21/05/2018	22/05/2018	22/05/2018	28/05/2018	29/05/2018	29/05/2018	
Asesor de Gabinete de la Secretaría de Hacienda					1				1
Asesor de Gabinete de la Unidad Ministro					1			1	2
Asesor de la Secretaría de Hacienda	1						1		2
Asesor de la Secretaría de Política Económica		1			1				2
Asesor de la Unidad de Coordinación General del Ministerio de Hacienda		2		1					3
Asesor de la Unidad Ejecutora Especial Temporaria		1							1
Ministro de Hacienda	1							1	2
Secretario de Finanzas	1	1	1					1	4
Secretario de Hacienda	1	1	1				1		4
Secretario de Política Económica	1							1	2
Subsecretario de Programación Macroeconómica (Sec. Pol. Macro)					1				1
Titular Unidad de Coordinación General del Ministerio de Hacienda	1	1	1					1	4
Titular Unidad Ejecutora Especial Temporaria "Unidad de Asuntos Internacionales"	1					1			2
Vocero de Prensa y Difusión	1								1
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>31</b>

Fuente: elaboración propia en base a IF-2019-91723032-APN-SSAC-MHA.





## Auditoría General de la Nación

Por otro lado, en los expedientes no se evidenciaron dictámenes u opiniones de áreas técnicas con anterioridad a la firma del acuerdo Stand By en junio de 2018. Las únicas intervenciones obrantes en los expedientes se emitieron con posterioridad a la firma del acuerdo del 12/6/18, a saber:

- El 18/6/18<sup>144</sup> el BCRA emitió un informe “para analizar la razonabilidad del programa de política monetaria descripto en la Carta de Intención con el FMI”<sup>145</sup>.
- El 22/6/18 intervino la SH respecto de la política fiscal, protección del gasto social y mejora del marco institucional fiscal<sup>146</sup>.
- El 22/6/18 la Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios dictaminó sobre su intervención posterior como servicio jurídico y la competencia del MH para firmar los documentos<sup>147</sup>.

De acuerdo con las funciones previstas por la normativa que regula la estructura administrativa del Estado Nacional, se detectaron áreas con funciones relacionadas a la gestión de la deuda<sup>148</sup> con competencia para intervenir en la evaluación del Acuerdo Stand By suscrito en 2018 con el FMI. En el cuadro que sigue se exponen dichas áreas, y se indica si su intervención consta en los expedientes:

### Cuadro N° 17

*Intervención de áreas críticas detectadas conforme a sus funciones correspondientes al MF en la negociación y evaluación del Acuerdo Stand By suscrito en 2018 con el FMI*

Área	Dependencia	Intervención en proceso real
<b>Áreas financieras</b>		
Secretaría de Finanzas	Ministerio de Finanzas	Sí
Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales	Secretaría de Finanzas	No
Dirección Nacional de Financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito	Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales (1)	No
Dirección Nacional de Estrategia del Financiamiento	Secretaría de Finanzas	Vacante
Oficina Nacional de Crédito Público	Secretaría de Finanzas	No
Dirección de Programación e Información Financiera	Oficina Nacional de Crédito Público (SF)	No

<sup>144</sup> Enviado al MH con fecha 21/6/18, conforme surge de la nota NO-2018-00159592-GDEBCRA-GG#BCRA, expediente EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA

<sup>145</sup> IF-2018-00156984-GDEBCRA-GPEYCPM#BCRA, expediente electrónico EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA.

<sup>146</sup> IF-2018-29981790-APN-SECH#MHA, expediente EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA.

<sup>147</sup> IF-2018-30023715-APN-DACLTYT#MHA, expediente EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA

<sup>148</sup> En Anexo 4 se pueden consultar las funciones específicas y sus normas.



## Auditoría General de la Nación

Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera	Dirección de Programación e Información Financiera (SF)	Vacante entre 1-10-2018 y el 30-04-2019.
Dirección de Análisis del Financiamiento	Oficina Nacional de Crédito Público (SF)	No
Dirección de Operaciones de Crédito Público	Oficina Nacional de Crédito Público (SF)	Vacante
<b>Áreas jurídicas</b>		
Secretaría Legal y Administrativa (1)	Ministerio de Finanzas	No
Subsecretaría de Asuntos Legales y Regulatorios	Secretaría Legal y Administrativa (1)	No
Dirección de Asuntos Legales Internacionales	Subsecretaría de Asuntos Legales y Regulatorios - Secretaría Legal y Administrativa (1)	Vacante
Dirección General de Asuntos Jurídicos	Secretaría Legal y Administrativa (1)	Vacante y se suprime mediante Decisión Administrativa 8 del 4/1/2019

Fuente: elaboración propia en base a normativa, expedientes remitidos en respuesta a Nota AGN 676/20 y NO-2021-90300089-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 665/21 A-05

(1) Al momento del ASB de junio de 2018, dependía de la SF. Al momento de la adenda, dependía de la SH, a partir de lo dispuesto por Decreto 585/2018, planilla anexa al art. 5 (B.O. 26/6/18) y por Decreto 958/2018, planilla anexa al art. 11 (B.O. 26/10/18).

En este sentido, de un total de 9 áreas financieras identificadas de distintos niveles, 6 no intervinieron y 2 estuvieron con sus puestos vacantes (DNEF y DOCP) previo a la firma del ASB del 12/6/18.

La no intervención en la etapa de negociación y suscripción de las áreas técnicas dependientes del MF se debió principalmente a que fue el MH el que suscribió el Acuerdo siendo que, al momento de la negociación y suscripción, las funciones relacionadas al crédito público recaían en el MF. No obstante, del relevamiento de expedientes se constató que en esta etapa únicamente interviene el ex Secretario de Finanzas<sup>149</sup>. Luego participó prestando conformidad a la Carta de intención de fecha 3/7/2019. Sus restantes

<sup>149</sup> El ex Secretario de Finanzas formó parte de la comitiva que viajó a Washington durante mayo y comienzos de junio con el objeto de reunirse con funcionarios del FMI (viajes estipulados en las fechas 8/5/18 - 11/5/18; 15/5/18 - 19/5/18; 21/5/18 - 26/5/18 y 29/5/18 - 2/6/18; aprobados mediante resoluciones 105, 107, 120 y 131 del año 2018 respectivamente).

Posteriormente, mantuvo conversaciones vía mail entre la firma del acuerdo del día 12/6/18 y su modificación del 18/6/18 con personal del FMI en relación con las modificaciones del acuerdo. Mediante el primer correo electrónico el SF remitió la carta de intención del 12/6/18 firmada por el ex Ministro de Hacienda, Lic. Dujovne, y el ex presidente del BCRA, Dr. Sturzenegger (E-mail del día 13/8/18, archivo denominado "QPC mail" enviado a las 00:24 hs, embebido al IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA del expediente electrónico EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA), y en otros correos la carta de intención modificada resaltando en amarillo información confidencial que resultaba sensible para el mercado (E-mails del día 13/8/18, archivos denominados "Argentina LOI" enviado a las 12:48 hs y "LOI 2 mail" enviado a las 13:48 hs, embebidos al IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA del expediente electrónico EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA).



## Auditoría General de la Nación

intervenciones fueron de carácter operativo en el marco de los desembolsos y la emisión de las LI.

En relación con las áreas legales, el servicio que efectivamente intervino con posterioridad a la firma del ASB fue la DACLyT del MH, cuya responsabilidad primaria era “entender en todas las cuestiones vinculadas con al asesoramiento técnico legal en los actos administrativos de carácter general, convenios y demás instrumentos que se propicien o se sometan a consideración del Ministerio de Hacienda” (DA 325/18, art. 1, Anexo II. B.O. 16/3/18). No obstante, al momento de la suscripción en junio de 2018 existían dentro de la estructura administrativa la SLyA<sup>150</sup> y la SSALyR en el ámbito de la SF con funciones específicas relacionadas a los convenios con organismos multilaterales, aunque sus dependencias (DGAJ y DALI respectivamente) tenían sus puestos vacantes<sup>151</sup>.

Se destaca la no participación de unidades especiales con funciones específicas relacionadas al FMI durante la vigencia del Acuerdo. Tal es el caso del Comité Coordinador de Gestión de Pasivos<sup>152</sup> y de la Unidad de Asuntos Internacionales<sup>153</sup> (que

---

<sup>150</sup> Intervino en las cartas de intención de fecha 18/06/2018, 7/12/2018 y 13/12/2018 con pases electrónicos, y en las del 25/3/2018 y 3/7/2019 importando documentación y prestando conformidad al proyecto de carta de intención respectivamente.

<sup>151</sup> Según lo informado por el Ministerio de Economía mediante Nota NO-2021-90300089-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 665/21 A-05.

<sup>152</sup> A cargo de evaluar los volúmenes y la composición de los pasivos remunerados del BCRA y de la deuda del Tesoro, con el objeto de coordinar las respectivas emisiones de pasivos del BCRA y del Tesoro (CONVE-2018-48820352-APN-MHA, art. 1). Dicho Comité, vigente hasta el 31 de diciembre de 2019 inclusive -pudiendo ser prorrogado por acuerdo de las Partes- (art. 4), se conformó por 4 (cuatro) miembros: el Secretario de Política Económica, el Secretario de Finanzas, el Vicepresidente del BCRA y el Vicepresidente Segundo del BCRA (art. 2). La creación de dicho Comité se estableció en el Memorandum de Políticas Económicas y Financieras del 12 de junio de 2018 (primer ASB) y conforma una meta estructural del Acuerdo (meta estructural #2 de la Tabla 3. Condicionalidades estructurales del programa de Argentina, la cual proponía: “Establecer un comité coordinador de la gestión de la deuda a nivel superior entre Hacienda-Finanzas-BCRA que se reúna semanalmente y coordine actividades relacionadas con la esterilización y los planes de emisión”. La fecha propuesta fue septiembre de 2018.

<sup>153</sup> Creada mediante Res. MH 139/18 (B.O. 9/3/18) con dependencia del MH. Su objeto era asesorar al Ministro de Hacienda en lo vinculado con las relaciones internacionales que, en materia económica, le son propias y llevar adelante las acciones referidas al desarrollo de la agenda del Foro G20-Argentina 2018. Sus objetivos eran: a) Desarrollar los contenidos correspondientes a la agenda del Foro G20-Argentina 2018, en el ámbito de competencia del Ministerio de Hacienda; b) Coordinar un área de política internacional en el ámbito de competencia del Ministerio de Hacienda que llevará adelante las tareas relativas a la relación con organismos internacionales (Unasur, G24, Fondo Monetario Internacional, Mercosur y Celac), así como el trabajo vinculado a las reuniones bilaterales y los encuentros binacionales relacionados con el Foro G20 - Argentina 2018; y c) Entender en la coordinación logística, de comunicaciones y operaciones necesarias para el desarrollo del Foro G20-Argentina 2018, en el ámbito del Ministerio de Hacienda.



## Auditoría General de la Nación

sólo se pudo constatar su intervención en las negociaciones previas al formar parte de la comitiva que viajó a Estados Unidos). No se encontró evidencia alguna de la realización de tareas de dichas áreas y el Ministerio no dio cuenta de su accionar<sup>154</sup>.

### (b) Áreas pertinentes según Res. MEyFP 108/09

En otro orden, se relevaron las áreas técnicas con competencia técnica para intervenir en el marco de la Res. MEyFP 108/09. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 18  
Intervención de áreas según la Res. MEyFP 108/09

Área	Normativa	Función	Intervino en proceso real
<b>Áreas de coordinación</b>			
DNFOIC	Etapa 1, Paso 1	Coordinar, en orden a sus acciones asignadas, el flujo de información necesario para la obtención del dictamen del señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas en cuanto al cumplimiento de las actividades de preinversión del programa o proyecto a los que alude el Artículo 48 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005).	No
	Etapa 1, Paso 2	Asegurar la incorporación de la priorización del JGM al expediente	
	Etapa 2, Paso 1	Coordinar el flujo de la información necesario en cada caso para que las dependencias mencionadas puedan expedirse oportunamente y en los plazos previstos.	

Respecto de la vigencia de esta unidad, la norma creadora establecía que la misma quedaría disuelta al 31/12/19 o una vez cumplido su objetivo si ocurriera con anterioridad. No se encontró norma que la extienda, por lo que debe entenderse que, por objetivo o tiempo cumplido, ésta no existe legal ni físicamente.

<sup>154</sup> En relación con el *Comité*, se solicitó al Ministerio de Economía y al BCRA informar las reuniones llevadas a cabo por dicho Comité y cualquier otro tipo de información que resulte pertinente. Al respecto, el Ministerio responde que no se encontró documentación respaldatoria sobre el funcionamiento del citado comité. Por su lado, el BCRA provee copia del Convenio por el cual se crea el Comité y aclara que es la única información relacionada con el pedido formulado que obra en los registros de la Secretaría del Directorio del BCRA (respuestas a Nota AGN 357/21 a la SF y Nota AGN 358/21 al BCRA).

En relación con la *Unidad de Asuntos Internacionales*, en los expedientes provistos por la SF no se encontró rastro de la intervención de esta Unidad. Al consultar específicamente a la SF sobre el accionar de esta dependencia en general y en particular en relación con el ASB de 2018 (Nota AGN 676/20), ésta responde a través de la “Unidad de Relaciones Técnicas con el FMI” (creada mediante Res. ME 17/20 en el ámbito del Ministerio de Economía con el objeto de asistir y asesorar al Ministro en lo vinculado a las tareas relativas a la formulación y ejecución de la estrategia de relaciones con el FMI). Esta Unidad indica que la UEET actualmente vigente “no tomó participación en ninguna de las etapas del acuerdo de 2018, que tampoco recibió documentación de respaldo de la Unidad consultada y que no ha tenido relación con las tareas asignadas a dicha UEET”. Asimismo, aclara que no ha recibido documentación interna previa a la suscripción del Acuerdo o informes de seguimiento elaborados desde la suscripción del Acuerdo hasta el 31/12/2019. Por tanto, la respuesta del auditado no permite conocer si la “Unidad de Asuntos Internacionales” participó en cualquiera de las etapas del Acuerdo firmado con el FMI en 2018 o si ha coordinado un área de política internacional en el ámbito de competencia del MH que llevara adelante las tareas relativas a la relación con organismos internacionales (mandato en su norma creadora Res. 139/18, art. 2, inc. b).



## Auditoría General de la Nación

	Etapa 2, Paso 2	En su calidad de Organismo de Enlace con los Organismos Financieros Internacionales, es la que encabeza la negociación de las operaciones en nombre del MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS PUBLICAS, en su carácter de representante del Prestatario, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Ministerios (texto ordenado por Decreto N° 438/92) y sus modificaciones.	
	Etapa 2, Paso 3	Suscribir la minuta o acta de negociación y dejar constancia expresa en el texto de la "Minuta" o "Acta de Negociación", que las condiciones sobre las que se ha negociado el préstamo son las mismas sobre las cuales se expidieron previamente las dependencias del gobierno. En caso contrario, deberá hacer mención de los cambios de manera precisa para que el área pertinente vuelva a tomar intervención y emita opinión sobre los mismos. La referida Dirección gestionará las nuevas intervenciones que en su caso correspondan en función de lo precedentemente expresado.	
	Etapa 3, Paso 1	Coordinar el trámite del proyecto normativo mediante el cual el Poder Ejecutivo Nacional autorizará la operación y la suscripción de los documentos que la instrumentan.	
		Coordinar las acciones atinentes a la suscripción del Convenio de Préstamo, entre el representante autorizado del Organismo Internacional y el señor Ministro de Economía y Finanzas Públicas.	
<b>JGM</b>	Etapa 1, Paso 2	Priorización: Opinión respecto de la presentación de la Solicitud de Financiamiento ante el o los Organismos Internacionales.	No
	Etapa 2, Paso 2	Autorización a Negociar	
<b>Intervenciones técnicas</b>			
<b>ONP</b>	Etapa 2, Paso 1	Dictaminar respecto de la disponibilidad de los montos previstos en las operaciones de crédito para los ejercicios pertinentes, de acuerdo con el Artículo 48 de la Ley N° 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o 2005).	No
<b>ONCP</b>	Etapa 2, Paso 1	Dictaminar sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del Tesoro Nacional y otros recursos internos, en orden a lo establecido por el Decreto N° 2102 de fecha 4 de diciembre de 1998.	No
<b>BCRA</b>	Etapa 2, Paso 1	Dictaminar sobre el impacto de los servicios de deuda en el balance de pagos del Estado Nacional, en el marco de lo dispuesto por el Artículo 61 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 y sus modificaciones. De acuerdo con el Decreto N° 1344 de fecha 4 de octubre de 2007, reglamentario de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 y sus modificaciones, la opinión del Banco Central de la República Argentina deberá ser emitida una vez promulgada la Ley de Presupuesto del año respectivo, y se referirá a la totalidad de las operaciones en las que se autoriza a la Administración Central de conformidad con el Artículo 60 de la citada ley, y que se encuentren contempladas en la Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal de que se trate. En los casos de operaciones de crédito que no estén contempladas en el presupuesto del ejercicio correspondiente, de acuerdo con la excepción que prevé el Artículo 60 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156 y sus modificaciones, la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito deberá solicitar al Banco Central de la República Argentina un dictamen específico para esa operación o grupo de operaciones no previstas en el presupuesto correspondiente.	No
<b>DNI</b>	Etapa 2, Paso 1	Dictaminar sobre las exenciones tributarias correspondientes a la renta derivada de las operaciones a favor de los organismos multilaterales que se encuentren contempladas en las normas generales que integran los documentos jurídicos que instrumentan la operación y deriven de tratados internacionales suscriptos por la República Argentina y demás legislación nacional aplicable. Considerando que dichas exenciones están previstas en las normas de carácter general de cada Organismo Internacional, producto de Convenios Internacionales suscriptos con éstos, la Dirección Nacional de Impuestos deberá emitir un dictamen único por cada Organismo Internacional, evaluando la normativa de cada uno en lo que hace a la materia tributaria. El dictamen elaborado para cada Organismo Internacional será válido para todas las operaciones de crédito celebradas con ese Organismo, y sólo deberá emitirse un nuevo dictamen cada vez que exista una actualización o modificación de las normas o condiciones generales de aquél, circunstancias éstas que la Dirección Nacional de Proyectos con Organismos Internacionales de Crédito pondrá en conocimiento de la Dirección Nacional de Impuestos.	No

Fuente: elaboración propia en base a Res. MEyFP 108/09 y expedientes.



## Auditoría General de la Nación

Como se desprende del cuadro, la DNFOIC cumple una función central de coordinación para la toma del préstamo, junto con el JGM quien prioriza y autoriza las negociaciones definitivas de los préstamos.

Respecto a las intervenciones de las áreas técnicas que se detallan, 2 de ellas deberían haber intervenido de acuerdo con otra normativa, esto es la ONCP por sus funciones otorgadas por la normativa, y el BCRA de acuerdo con lo previsto en el art. 61 de la LAF.

Por último, dado que el destino del financiamiento se fijó para “apoyo presupuestario”, faltó la intervención de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) para que, en calidad de órgano rector del sistema de presupuesto, indique qué partidas presupuestarias serían asignadas a la ejecución de este financiamiento. Al respecto, se destaca que la responsabilidad primaria de la ONP era “planificar, dirigir, coordinar y controlar el funcionamiento del sistema presupuestario del Sector Público Nacional” (DA 325/18, art. 1, Anexo II. B.O. 16/3/18). En esencia, su intervención en el marco del circuito de toma de préstamos con organismos multilaterales se da para verificar si el préstamo se encuentra en la distribución del presupuesto o si la entidad requiere compensar los créditos.

### (c) Intervención de la UAI

Desde la escisión del ex Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas el 31/01/2017 (DNU 2/17) hasta el traspaso de funciones del MF al MH el 21/06/2018 (DNU 575/18), el MF no contó con una UAI. Esta situación determinó que la UAI del área con competencias en materia de crédito público no intervenga de forma previa a la suscripción del ASB de 2018 o en algún punto del proceso de negociación del mismo. Las autoridades tampoco requirieron colaboración a la UAI vigente, la cual dependía del MH.

Cabe aclarar que al momento de la escisión del ex Ministerio de Economía se previó la creación de una Unidad de Auditoría Interna para el ex Ministerio de Finanzas (en virtud de lo dispuesto por la DA 309/2018 y su modificación posterior mediante DA 787/2018)<sup>155</sup> y se contempló la transferencia de los proyectos y actividades que fueran

---

<sup>155</sup> La DA 309/18 (B.O. 14/03/2018), aprobó la estructura de primer y segundo nivel del Ministerio de Finanzas, junto a sus Responsabilidades primarias y Acciones. Dentro de la estructura aprobada se encontraba la Unidad de Auditoría Interna, dependiente directamente del Ministerio de Finanzas y a su vez organizada con dos divisiones: Supervisión de Auditoría y Responsable de Auditoría (Anexos I y III,



## Auditoría General de la Nación

aprobadas en el Plan Anual para el ejercicio 2018 y el traspaso del personal, pero que dicha Unidad no llegó a conformarse efectivamente (aunque su existencia y funciones estaban previstas normativamente y se encontraban vigentes). Asimismo, luego del dictado del DNU 575/2018, dicha medida quedó sin efecto, como consecuencia de la supresión de la precitada cartera ministerial y la concentración de sus competencias en el Ministerio de Hacienda<sup>156</sup>.

De lo analizado en este punto, surge que la falta de intervención de áreas técnicas específicas relacionadas a la gestión del endeudamiento afectó la evaluación de costos y riesgos que deberían realizar las áreas del *middle office* dentro del ministerio con el objeto que el gestor de la deuda tomara decisiones informadas en el marco de una estrategia de endeudamiento. Por su lado, la falta de intervención de la UAI redundó en la carencia de una adecuada supervisión y evaluación de control interno.

Para futuros acuerdos con el FMI, **se recomienda** formalizar un proceso de gestión de endeudamiento específico con el FMI o armonizar el existente, que contemple la intervención de las áreas técnicas del *middle office* dentro del Ministerio y las que se creen en relación con el organismo internacional, así como también la intervención de la UAI. Identificar al momento de la suscripción de un Acuerdo con el FMI, las áreas con competencia específica en materia de crédito público.

---

identificados en PDF como Ia). Esta norma establecía doce acciones para la UAI del MF, entre las cuales en relación al objeto de control se destacan:

3. Evaluar el cumplimiento de las políticas, planes y procedimientos determinados por la autoridad superior.  
5. Tomar conocimiento integralmente de los actos y evaluar aquellos de significativa trascendencia económica.

La DA 787/2018, mantiene la ubicación y conformación de la UAI, no encontrándose anexos que indiquen modificaciones en la responsabilidad primaria y acciones de la Unidad.

<sup>156</sup> NO-2021-65234490-APN-UAI#MEC de la UAI del Ministerio de Economía en respuesta a Nota AGN 603/21.



## Auditoría General de la Nación

### (4) *Intervención del Congreso de la Nación*

Tal como se ha expuesto en el punto *iii Aprobación del ASB* por norma de autoridad superior, existe una competencia constitucional del Congreso de la Nación en materia de deuda pública, en contraer empréstitos y arreglar el pago de la deuda interior y exterior de la Nación. 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). Dado que la suscripción del ASB no fue aprobado por Ley<sup>157</sup> no hubo intervención del Congreso Nacional en relación a la autorización de la operación. No obstante, se destaca el ejercicio de la función de supervisión por parte del Parlamento. En particular, la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación del Congreso de la Nación<sup>158</sup> solicitó información al MH y al BCRA mediante varias notas<sup>159</sup> y el Ministro se presentó ante dicha Comisión a fin de responder las preguntas y consultas relacionadas al préstamo del FMI<sup>160</sup>.

---

<sup>157</sup> Con posterioridad a la firma del ASB de 2018, se sancionó la Ley de Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública (Ley 27.612), la cual dispone que todo programa de financiamiento u operación de crédito público realizados con el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como también cualquier ampliación de los montos de esos programas u operaciones, requerirá de una ley del Honorable Congreso de la Nación que lo apruebe expresamente (art. 2).

<sup>158</sup> Creada por Ley 27.249, art. 18.

<sup>159</sup> De acuerdo con lo informado por la Presidencia de la Comisión (respuesta a Nota AGN 593/21), se enviaron las siguientes notas al MH:

1. 18/7/18: nota al MH solicitándole copia del memorándum firmado con el FMI, así como cualquier otra documentación o información anexa a la misma. El día 30 de julio de 2018 se recibió la respuesta del MH en la cual sólo se remitía el memorándum firmado con el FMI, sin otra documentación adicional referida a dicho acuerdo.
2. 8/8/18: se solicitó al MH más información, particularmente respecto de los usos/destinos de los fondos provenientes del préstamo del FMI. En la respuesta, el MH desarrolla las necesidades de financiamiento previstas en el Programa Financiero 2018 y las fuentes con que se prevé cubrirlas.
3. 21/5/2019: se solicitó al MH más información, particularmente respecto de los usos/destinos de los fondos provenientes del préstamo del FMI. Se requiere información para una reunión programada para el 26/6/19 relacionada al cumplimiento de las metas del Acuerdo, la utilización de la deuda externa proveniente del préstamo con el FMI en subastas, las modificaciones al ASB, las posibilidades de una renegociación de la deuda con el FMI antes del recambio presidencial, entre otras cuestiones.

<sup>160</sup> En las sesiones de esta Comisión Bicameral se trataron los siguientes puntos claves: 1. Aumento de la deuda, 2. Necesidades de financiamiento, 3. Competencia de la Comisión Bicameral para entender en el Acuerdo y realizar el seguimiento (intervención previa y posterior), 4. Modificación del presupuesto 2018 e incorporación en el Presupuesto 2019, 5. Magnitud del Acuerdo, 6. Sustentabilidad de la deuda, 7. Camino seguido para la toma de decisión, 8. Elaboración y diseño de los compromisos asumidos relacionados a los programas de protección social, 9. Solicitud de informes al FMI y los que envía el MH al FMI en el marco del Acuerdo y el Convenio MH-BCRA, los cuales contemplan, de acuerdo con el texto del Convenio, el uso de los fondos, 10. Atribución del Poder Ejecutivo para aprobar el Acuerdo, 11. Cambios en el destino del Acuerdo.





## Auditoría General de la Nación

### (3) Asesoramiento efectivo y oportuno

#### *i. Asesoramiento jurídico e intervención de los servicios jurídicos permanentes del MH y BCRA*

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

La Ley 19.549 sobre Procedimiento Administrativo establece como requisito esencial del acto administrativo “el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos”<sup>161</sup> (art. 7, inc. “d”).

La Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) define un dictamen como “el análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, realizado a la luz de las normas vigentes y de los principios generales, para recomendar conductas acordes con la justicia y el interés legítimo de las partes involucradas en la consulta. Un dictamen no constituye una mera relación de antecedentes ni una colección de afirmaciones dogmáticas (Dictámenes 283:304)”<sup>162</sup>. “Precisamente esas calidades son requeridas desde que ...el dictamen jurídico previo tiene una doble finalidad, por una parte constituye una garantía para los administrados pues impide a la Administración el dictado de actos administrativos que se refieran a sus derechos subjetivos e intereses legítimos sin la debida correspondencia con el orden jurídico vigente, y por la otra, evita probables responsabilidades del Estado, tanto en sede administrativa como judicial, al advertir a las autoridades competentes acerca de los vicios que el acto pudiera contener (Dictámenes 187: 61)” (PTN, Dictamen 236:91).”

---

Se analizaron las sesiones de dicha Comisión en relación con el Acuerdo Stand By de fecha 21/3/18, 4/4/18, 10/5/18, 3/7/18, 11/10/18 y 28/3/19 (<https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/especiales/cbdeudaexterior>).

<sup>161</sup> Al respecto, la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) estableció que “...de la lectura de la norma no se desprende que el término afectar deba entenderse como perjudicar, de suerte tal que en los casos en los que un acto beneficie al particular pueda prescindirse del recaudo. Por el contrario, a la luz de los más elementales principios del Derecho Administrativo, ese requisito es siempre exigible. En segundo lugar, porque el instituto del debido procedimiento adjetivo debe entenderse desde la doble perspectiva de la garantía del administrado y de la legalidad del accionar administrativo.” (Dictamen PTN 236:91).

<sup>162</sup> Ver <https://www.ptn.gob.ar/blog/2019/05/14/lo-siempre-te-preguntaste-los-dictámenes-la-procuracion-del-tesoro-la-nacion/> revisada el 13/8/21.



## Auditoría General de la Nación

Si bien no existen requisitos mínimos sobre el contenido que deberían tener los dictámenes, la PTN ha sentado doctrina que es obligatoria para los servicios jurídicos permanentes del Estado<sup>163</sup>.

Por su parte, las buenas prácticas internacionales hacen referencia a la necesidad de un asesoramiento legal adecuado<sup>164</sup>.

El ASB fue firmado en medio de diversos cambios en la estructura administrativa tanto del MH como del BCRA<sup>165</sup>, afectando así el control interno de ambos organismos, especialmente el componente de ambiente de control<sup>166</sup>. Por otro lado, existen riesgos

---

<sup>163</sup> “La jurisprudencia administrativa de los dictámenes de la Procuración del Tesoro es vinculante y obligatoria para las asesorías que componen el Cuerpo de Abogados del Estado (Dictámenes 207:419)” (<https://www.ptn.gob.ar/blog/2019/05/14/lo-siempre-te-preguntaste-los-dictámenes-la-procuracion-del-tesoro-la-nacion/> revisada el 13/8/21).

La PTN, determina los criterios de interpretación y aplicación de toda la normativa “...que rige en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y demás organismos y entidades integrantes del Sector Público Nacional, y supervisa que los servicios jurídicos integrantes del Cuerpo de Abogados del Estado ajusten sus criterios a la doctrina que emana del Órgano Rector”, Dirección Nacional de Dictámenes, responsabilidades y acciones primarias. Ver <https://www.argentina.gob.ar/procuraciondeltesoro/dnd>

<sup>164</sup> el FMI sostiene que “Es importante que los administradores de deuda reciban el asesoramiento legal adecuado y se aseguren de que las transacciones que realizan estén respaldadas por documentación legal apropiada. Al hacerlo, los administradores de deuda pueden ayudar a los gobiernos a aclarar sus derechos y obligaciones en las jurisdicciones relevantes. Varias cuestiones merecen atención especial, entre ellas: el diseño de provisiones de los instrumentos de deuda, como definir (...) el alcance de la renuncia a la inmunidad soberana. Las obligaciones de divulgación en los mercados relevantes deben analizarse en detalle porque pueden variar de un mercado a otro” (FMI (2014), Directrices revisadas para la gestión de la deuda, Nro. 45).

El Banco Mundial dispone que “es importante que los encargados de la gestión de la deuda reciban asesoría legal y garanticen que las operaciones que emprenden estén respaldadas por documentación jurídica sólida. De esta manera, pueden ayudar a los Gobiernos a dejar en claro sus derechos y obligaciones, y proteger sus posiciones lo máximo posible en las jurisdicciones pertinentes. Varios aspectos merecen especial atención, a saber: (...) e) el alcance de la suspensión de la inmunidad soberana. Las obligaciones de divulgación en los mercados pertinentes deben analizarse en detalle porque pueden variar de un mercado a otro” (DeMPA, DPI 9, dimensión 3).

<sup>165</sup> Conforme a los riesgos detectados en la etapa de planificación, durante 2018 y 2019 se dieron 9 modificaciones en la estructura administrativa del Ministerio: 3 modificaciones a nivel ministerial, 4 a nivel de subsecretarías, y 2 modificaciones de primero y segundo nivel operativo. Se destaca que las 3 modificaciones ministeriales y 3 de las modificaciones a nivel de subsecretarías se dieron durante la vigencia del Acuerdo. Para el período que se extiende desde el 5/3/2018 hasta el 26/6/2018, se suprimió la Subsecretaría de Financiamiento, por lo que la ONCP cambió en su dependencia funcional, y pasó a depender directamente de la SF. El cambio más significativo constó en la división de los Ministerios: Ministerio de Hacienda por un lado y Ministerio de Finanzas por el otro, para luego volver a unirse a partir del 21/6/18. Por su parte, en el BCRA se detectaron 13 modificaciones en la estructura administrativa del BCRA que resultaron en la eliminación de 15 áreas o dependencias, la incorporación de 9, y el cambio en su dependencia funcional de 6 áreas.

<sup>166</sup> La INTOSAI GOV 9100 dispone que “El entorno de control establece el tono de una organización, teniendo influencia en la conciencia que tenga el personal sobre el control. Es el fundamento para todos los componentes de control interno, dando disciplina y estructura. Los elementos del entorno de control son: (1) La integridad personal y profesional y los valores éticos de la gerencia y el resto del personal, incluyendo una actitud de apoyo hacia el control interno todo el tiempo a través de la organización; (2) Competencia;



## Auditoría General de la Nación

normativos que la Res. MEyFP 108/09 que aprueba el circuito de gestión administrativa para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con organismos internacionales de crédito no alcanza a eliminar.

Los temas tratados por los servicios jurídicos permanentes fueron los siguientes:

Cuadro N° 19

Temas abordados por los servicios jurídicos

DACLyT, MH	GPEJ, BCRA
Relación Argentina - FMI	Naturaleza del Acuerdo SB
Competencia MH	Monitoreo de acuerdos
Encuadre de asesoramiento	Competencia BCRA
Nulidad del acto	Confidencialidad de información sensible

Fuente: elaboración propia en base a expedientes remitidos por los auditados.

### ***(1) Análisis exhaustivo y profundo de la situación jurídica en relación con el ASB***

**Los servicios jurídicos no realizaron un análisis exhaustivo y profundo de la situación jurídica en relación con el ASB, a la luz de las normas jurídicas vigentes conforme lo establece la PTN. Los asesoramientos en el ámbito del Ministerio y del BCRA se encontraron carentes de los siguientes análisis:**

---

(3) El “tono de los superiores” (es decir la filosofía de la dirección y el estilo gerencial); (4) Estructura organizacional; (5) Políticas y prácticas de recursos humanos. (...) La estructura organizacional define las áreas claves de la entidad respecto de la autoridad y responsabilidad. La delegación de autoridad y la responsabilidad se relacionan con la manera en la que la autoridad y la responsabilidad son delegadas a través de la entidad. Puede no haber asignación de autoridad o una responsabilidad que no sea reportada. Por tal motivo, deben ser definidas líneas apropiadas de rendición de cuentas. En circunstancias excepcionales, otras líneas de rendición de cuentas tienen que ser posibles además de las normales, como en aquellos casos en que la gerencia está involucrada en irregularidades.”

En relación con la deuda pública, “el ambiente de control constituye el fundamento de los controles internos en virtud de su influencia sobre la conducta del personal que administra la deuda pública. Las autoridades superiores encargadas de la administración de la deuda son responsables de establecer y mantener un ambiente de control que fomente los valores éticos, políticas de recursos humanos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la deuda pública, una estructura organizacional con claras líneas de responsabilidad y comunicación, y sistemas computarizados de información que incluyan controles de seguridad apropiados. Asimismo, esos funcionarios son responsables de vigilar que los objetivos de la deuda pública se cumplan dentro de los límites de su autoridad, de asegurarse de que el personal a su cargo esté consciente de los beneficios de un ambiente de control adecuado y de dar seguimiento a factores externos que puedan afectar la capacidad y disposición del gobierno para pagar el servicio de su deuda.” (ISSAI 5410, pág. 8).



## Auditoría General de la Nación

- 1) Vigencia del art. 60 de la LAF<sup>167</sup> en relación con la deuda multilateral y su aplicación al FMI. En este punto se destaca que la DAAEPyFP sí hace mención a dicha excepción en los primeros cuatro dictámenes correspondientes a la emisión de LI<sup>168</sup>.
- 2) Necesidad de opinión del BCRA respecto del impacto de la operación en la balanza de pagos conforme al art. 61 de la LAF.
- 3) Competencia del OCSAF para autorizar el endeudamiento en ambos casos. Esto se ve agravado en el primer ASB del 12/6/18 en donde convivía un Ministerio de Hacienda y otro de Finanzas, en donde éste último no tuvo intervención. La GPEJ tampoco analizó la competencia del Presidente del BCRA en el primer ASB.
- 4) Aplicabilidad de la Resolución MEyFP 108/09 en tanto regula el circuito de toma de préstamos con organismos multilaterales.
- 5) Necesidad de contar con traducciones oficiales de los acuerdos conforme la Ley 20.305, art. 6<sup>169</sup>.
- 6) Abordar el tema de la prórroga de jurisdicción y el mecanismo de solución de controversias. Si bien el Convenio Constitutivo prevé mecanismos ante

---

<sup>167</sup> LAF, art. 60: Las entidades de la administración nacional no podrán formalizar ninguna operación de crédito público que no esté contemplada en la ley de presupuesto general del año respectivo o en una ley específica.

La ley de presupuesto general debe indicar como mínimo las siguientes características de las operaciones de crédito público autorizadas:

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

Si las operaciones de crédito público de la administración nacional no estuvieran autorizadas en la ley de presupuesto general del año respectivo, requerirán de una ley que las autorice expresamente.

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.

<sup>168</sup> Ver apartado sobre Letras Intransferibles. La Dirección dice: “se destaca que el Artículo 60 de la Ley N° 24.156 dispone que su última parte que se exceptúa del cumplimiento de las disposiciones establecidas en dicho 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” (IF-2018-29785229-APN-DAAEPYFP#MHA, expediente electrónico EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA; IF-2018-54680001-APN-DAAEPYFP#MHA, IF-2018-67132969-APN-DAAEPYFP#MHA, IF-2019-20445587-APN-DAAEPYFP#MHA, obrantes en el expediente electrónico EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA).

<sup>169</sup> Ley 20.305, art. 6: Todo documento que se presente en idioma extranjero ante reparticiones, entidades u organismos públicos, judiciales o administrativos del Estado nacional, de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, o del Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida Argentina e Islas del Atlántico Sud, debe ser acompañado de la respectiva traducción al idioma nacional, suscripta por traductor público matriculado en la jurisdicción donde se presente el documento.



## Auditoría General de la Nación

**determinados supuestos, no queda claro ante qué jurisdicción internacional podría interponer un reclamo Argentina.**

En suma, considerando la doctrina de la PTN en cuanto a la calidad deseada de los dictámenes, es decir, la elaboración de un “análisis exhaustivo y profundo de una situación jurídica determinada, efectuada a la luz de las normas jurídicas vigentes y de los principios generales que las informan” (Dictámenes Tomo 298 Página 313), el asesoramiento jurídico no fue efectivo en razón de los puntos reseñados anteriormente los cuales no fueron analizados y de las inexactitudes al momento de dictaminar, especialmente el abordaje de la competencia de los organismos para firmar el acuerdo. En general, los dictámenes referenciados de la PTN citados no guardan relación con la deuda pública, fundamentalmente cuando se analizó la nulidad del acto administrativo considerando únicamente como vicio la falta de dictamen previo. Más aún, estos dictámenes señalan que la autoridad firmante debe evaluar su decisión “sobre la base de los informes técnicos” sin verificar la existencia de estos antecedentes.

Respecto a la nulidad basada en la falta de dictamen previo, sostuvo que “...no se advierte que la ausencia de dictamen jurídico previo pueda acarrear con relación a dichas cartas las consecuencias que para los actos jurídicos prevé la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, más allá que, con relación a ellos, la Procuración del Tesoro de la Nación ha reiterado que no procede la nulidad del acto si esa omisión es subsanada posteriormente y, en tal sentido, los dictámenes posteriores purgan el vicio (v. Dictámenes 241:4 y 45, 242:253 y 243:288, entre otros)<sup>170</sup>.”

---

<sup>170</sup> Cabe destacar que los dictámenes referenciados obran sobre el otorgamiento de personería a abogados con el fin de representar en juicio al Estado Nacional contratados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Comité Federal de Radiodifusión y el Ministerio de Economía, todos del año 2002. En este contexto la PTN sostuvo que “3.1. Al respecto, debo señalar que la inexistencia del dictamen previo de esta Procuración del Tesoro, tal como lo exigen las normas antes reseñadas no invalida, en el caso, a las designaciones en análisis, en atención a la conformidad que se presta en la presente intervención”, aclarando la necesidad de confirmar el acto: “3.2. No obstante, a los efectos de evitar cualquier tipo de cuestionamiento a la personería de los contratados en oportunidad de representar en juicio a esa Administración, estimo que sería conveniente el dictado de un acto administrativo confirmatorio del anterior, de acuerdo a lo previsto por el artículo 19 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos No 19.549...” En el presente caso, y en caso de considerarse un acto anulable que puede ser saneado, el servicio jurídico hizo omisión de esa recomendación, tal como lo dispuso la PTN y lo exige la Ley 19.549, art. 19. No obstante, también tiene dicho la PTN que “el requisito del dictamen previo es insoslayable cuando el acto afecte la hacienda pública (v. Comadira, Julio Rodolfo; Algunos aspectos de la teoría del acto administrativo, JA 1996-IV:758)” (Dictamen 236/91). En el presente caso, el ASB afecta directamente la hacienda pública al tratarse de un financiamiento externo no previsto presupuestariamente.



## Auditoría General de la Nación

La DACLyT trató el tema de la nulidad del acto administrativo considerando únicamente la necesidad de un dictamen jurídico previo, pero no la falta de competencia del MH para firmar el acuerdo, en tanto éste no se encontraba autorizado por el entonces Ministerio de Finanzas (MF) que, a su vez, era el OCSAF del sistema de crédito público. Así, en el dictamen se citaron las funciones del MH conforme al DNU 575/18<sup>171</sup> vigente a partir del 21/6/18, sin considerar las funciones vigentes al momento de la firma del acuerdo para el MH y el MF según Decreto 2/17<sup>172</sup>.

De haber analizado la normativa en vigor al momento de la firma del acuerdo, el dictamen hubiese dado cuenta de la falta de competencia en razón de la materia, vicio que no es subsanable y así lo tiene dicho la PTN: "...Del juego armónico de los artículos 14 y 19, inciso a), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, surge que cuando el vicio que afecta al acto es el de incompetencia en razón de la materia, no es susceptible de ser saneado mediante su ratificación por el órgano superior..." (Dictamen PTN 236/91). Asimismo, el organismo cita un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>173</sup> (CSJN) y agrega "En el mismo sentido, la jurisprudencia entendió que el acto es nulo cuando se encuentra viciado por la ...incompetencia de los funcionarios actuantes... A lo sumo podría haberse considerado como un acto preparatorio, supeditado a que la autoridad competente lo refrendara; hecho que no aconteció en la presente causa (Cám. Nac. de Apel. Fed. Civ. y Com., Sala III, sentencia del 3-7-97 en autos Maruba S.C.A. c/ Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos)." (Dictamen PTN 236/91).

Por su parte, la GPEJ se refirió al posible incumplimiento de los criterios de ejecución cuantitativos, y que ello no supone un incumplimiento de un contrato en términos legales, aunque no abordó la posibilidad de que Argentina pudiera reclamar al Fondo por lo que,

---

<sup>171</sup> B.O. 22/6/18.

<sup>172</sup> B.O. 2/1/17.

<sup>173</sup> La PTN sostiene "Va de suyo que los actos viciados por incompetencia en razón de la materia deben ser anulados. Y en cuanto a la imposibilidad de sanarlos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que ...el agravio relativo a la circunstancia que se habría purgado el vicio que afectaba en su origen al acto (...) carece de sustento (...) por haber mediado incompetencia en razón de la materia, la resolución administrativa es nula de nulidad absoluta (art. 14, inc. b, ley 19.549) y por ende insusceptible de ser saneada (arts. 14 y 19 de la ley citada) (sentencia del 3-3-83 en el caso Peña de Tuero, Magdalena c/Ministerio de Cultura y Educación de la Nación s/resolución ministerial No 3107, Ley 22.140) (Fallos 305:171)" (Dictamen 236:91).



## Auditoría General de la Nación

dada la condición jurídica del Organismo y sus agentes (relacionada a la inmunidad de jurisdicción) resta dilucidar esta cuestión.

A su vez, respecto del ASB del 12/6/18, la GPEJ no emitió opinión sobre la competencia del Presidente del BCRA para celebrar el acuerdo; la Gerencia General requirió su intervención únicamente “para que se expida sobre la posibilidad de mantener la confidencialidad de la información sensible para el mercado individualizada en el expediente”<sup>174</sup>. En este marco, señaló que “(...) no obra información ni documentación respaldatoria en los registros de la Gerencia General de esta Institución en su actual composición, sobre las razones que motivaron el curso de acción detallado en ese punto de la solicitud de información”<sup>175</sup>.

Asimismo, aclaró que “...no existe un manual o instructivo distinto a la Circular de Estructura Orgánica (Circular E.O.) vigente en cada fecha, de la cual surgen las misiones y funciones de las diferentes dependencias legales en cada momento. Los contenidos mínimos que debe tratar el dictamen jurídico son los requeridos por la consulta. En este marco, el servicio jurídico puede abordar los aspectos jurídicos que entienda relevantes para una mejor orientación de la instancia requirente en cuanto a la cuestión planteada, pero sin incurrir en el análisis de cuestiones técnicas, económicas, ni de oportunidad, mérito a conveniencia de los temas...”<sup>176</sup>.

La carencia de los ítems puntualizados anteriormente afecta la doble finalidad que atribuye la PTN a los dictámenes jurídicos (garantía para los administrados y la intención de evitar responsabilidades para el Estado), y a su vez implica que el Estado contrajo endeudamiento sin un debido asesoramiento jurídico a los efectos de mitigar riesgos normativos que pudieran impactar en la validez del acto y oponer defensas oportunas respecto del crédito tomado.

En este orden, **se recomienda** incluir como parte del proceso de gestión de préstamos con el FMI, los contenidos mínimos (no excluyentes) sobre el análisis que debe contener el dictamen jurídico, de manera que permita dictaminar en base al caso concreto, analizando

---

<sup>174</sup> IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA, obrante en el expediente electrónico EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA.

<sup>175</sup> Nota 400/02/2021 en respuesta a Nota AGN 607/21 A-05, punto 3.

<sup>176</sup> Nota 400/02/2021 en respuesta a Nota AGN 607/21 A-05, punto 10.



## Auditoría General de la Nación

exhaustivamente la máxima cantidad de consecuencias jurídicas que las operaciones de crédito público pueden acarrear; cuando se cita doctrina de la PTN que sea preferentemente de temas relacionados a la deuda pública. Asimismo, se recomienda analizar toda la normativa pertinente al caso concreto.

### *(2) Intervenciones de áreas técnicas pertinentes*

**Los servicios jurídicos no verificaron la intervención de áreas técnicas competentes en materia de endeudamiento a los efectos de servir como fundamento para la toma de decisión de las autoridades en contraer deuda con el FMI. Esto toma relevancia dada la significancia económica de la deuda contraída así como de la capacidad de repago de la Republica Argentina en los plazos acordados. Las únicas intervenciones técnicas (ninguna en materia de deuda pública) se hicieron con posterioridad al primer ASB.**

**Al no existir requisitos mínimos sobre el análisis que debe contener un dictamen, los servicios jurídicos no verifican las participaciones pertinentes en la práctica.**

En todos sus dictámenes, la DACLyT remarcó el alcance y límites de su asesoramiento en base a una serie de dictámenes de la PTN, entre los cuales se destaca la siguiente referencia: “la misiva a suscribirse trasunta la adopción de una decisión de política económica que involucra el análisis de aspectos de prudencia política y razones de oportunidad, mérito y conveniencia, cuya evaluación debe realizar la autoridad firmante sobre la base de los informes técnicos, dado que no corresponde a los servicios de asesoramiento legal expedirse al respecto, por resultar ello materia ajena a su competencia (conf. Dictámenes 206:156 y 206:364).”

En esta línea, se observó que constantemente la DACLyT apuntó a que la autoridad firmante debe evaluar su decisión “sobre la base de los informes técnicos”, aunque la DACLyT no advierte la ausencia de éstos en el expediente; de hecho, el primer expediente electrónico generado comienza con el ASB del 12/6/18, sin obrar antecedentes que den cuenta de informes de áreas técnicas que sirvan como fundamento de la decisión de tomar ese crédito. De hecho, las únicas intervenciones obrantes en los expedientes se emitieron con posterioridad a la firma del acuerdo:





## Auditoría General de la Nación

- El 18/6/18<sup>177</sup> el BCRA emitió un informe “para analizar la razonabilidad del programa de política monetaria descrito en la Carta de Intención con el FMI”<sup>178</sup>
- El 22/6/18 intervino la SH respecto de la política fiscal, protección del gasto social y mejora del marco institucional fiscal<sup>179</sup>

En el marco del segundo ASB del 17/10/18, al solicitar intervención a la DACLyT, la Secretaría de Hacienda adjuntó un informe técnico que exponía la necesidad de modificación del acuerdo con el FMI: “...En el marco descrito se optó por plantearle al FMI la necesidad de modificar el acuerdo original, analizando que era la mejor forma de moderar el impacto de un contexto internacional menos favorable en nuestra economía. Esto en el entendimiento que garantizar el financiamiento externo al menor costo posible es un eje sustantivo para lograr la convergencia fiscal y el ordenamiento macroeconómico en general”<sup>180</sup>. A pesar de exhibir como “eje sustantivo” la necesidad de financiamiento al menor costo posible, el servicio jurídico no constató –conforme se entiende de su propio dictamen-, la intervención de áreas técnicas que respalden dichos fundamentos, como podría haber sido un dictamen técnico de la ONCP, conformado por la SF. Cabe resaltar que en ese momento los ministerios ya estaban unificados.

Más aún, el servicio jurídico no dictaminó respecto de la aplicación de la Resolución MHyFP 108/09 que aprueba el Circuito de gestión administrativa del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la aprobación y suscripción de convenios o contratos de préstamo con organismos internacionales de crédito (Anexo I), que debió haberse tenido como referencia en sus partes pertinentes (por ejemplo, constatar la existencia de informes de la JGM, ONCP, ONP, DNI) a los efectos de una gestión de deuda eficiente que considere los costos y riesgos de contraer este endeudamiento y su impacto en el total de la deuda, como así también la coordinación interjurisdiccional que debió realizar el JGM de acuerdo con sus funciones específicas, dada la variedad de compromisos asumidos, entre otras cuestiones.

---

<sup>177</sup> Enviado al MH con fecha 21/6/18, conforme surge de la nota NO-2018-00159592-GDEBCRA-GG#BCRA, expediente EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA

<sup>178</sup> IF-2018-00156984-GDEBCRA-GPEYCPM#BCRA, expediente EX-2018-00154908-GDEBCRA-GG#BCRA.

<sup>179</sup> IF-2018-29981790-APN-SECH#MHA, expediente EX-2018-29772791-APN-DGD#MHA.

<sup>180</sup> IF-2018-52369163-APN-SECH#MHA, embebido a PV-2018-52372642-APN-SECH#MHA, expediente electrónico EX-2018-52368222-APN-DGD#MHA.



## Auditoría General de la Nación

Asimismo, no se advirtió acerca de la falta de intervención del MF -competente para suscribir el ASB- (no advertida por el servicio jurídico) y la falta de intervención de áreas técnicas competentes en materia de crédito público, careciendo la operación de un análisis de costos y riesgos que permita gestionar la deuda de manera eficiente.

La operación pudo verse afectada en su validez por estar en contravención de la LAF y no cumplir con el requisito esencial de competencia que establece la Ley 19.549<sup>181</sup>.

Por último, nada dice respecto a la obligatoriedad de contar con la opinión del BCRA respecto de la operación en la balanza de pagos conforme con el art. 61 de la LAF.

Por lo expuesto *se recomienda* analizar de manera efectiva las intervenciones de áreas técnicas competentes en materia de crédito público, a los efectos de promover una gestión eficiente del endeudamiento. Hasta tanto se armonice la normativa vigente con la Ley 27.612 en un proceso específico normado que determine áreas técnicas que deberían intervenir, sería conveniente advertir tal situación y relevar de manera frecuente los cambios normativos de la estructura administrativa a los efectos de conocer las áreas que deben intervenir de acuerdo con sus funciones específicas, y verificar si en la práctica dichas áreas intervinieron previo a la emisión del acto.

### ***(3) Dictamen sobre la competencia del MH para firmar el ASB***

**La DACLyT dictaminó sobre la competencia del MH para firmar el primer ASB en base a normativa que no se encontraba vigente al momento de la firma. Para el primer ASB del 12/6/18, la normativa utilizada por el servicio jurídico en su dictamen del 22/6/18 fue el DNU 575/18 vigente desde el día anterior y publicado el día del dictamen, y no la normativa vigente al momento de su firma (es decir, el DNU 2/17). No obstante, al momento de la firma del ASB, el MF era el OCSAF y era el**

---

<sup>181</sup> Se debe tener en cuenta que de acuerdo a la Doctrina, “(...) Tanto el defecto de competencia como el exceso en el ejercicio de plenos poderes restringidos generan violación en el derecho interno. El art. 27 de la Convención de Viena sostiene la prevalencia del derecho internacional sobre el derecho interno del Estado (o las reglas de la organización internacional) en caso de conflicto normativo, ya que establece que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno (o reglas) como justificación del incumplimiento de un tratado internacional (...)” (González Napolitano (2015, junio). Lecciones de Derecho Internacional Público. Errepar: CABA, Argentina). Esta situación ha sido llamada por la jurisprudencia internacional como el instituto del Estoppel o la doctrina de los actos propios.



## Auditoría General de la Nación

### **competente para entender en materia de crédito público y relaciones con organismos internacionales de crédito y no el MH.**

A los efectos de analizar la competencia del MH para suscribir el acuerdo, la DACLyT se amparó en el Convenio Constitutivo del FMI, Ley de Ministerios y Decreto 227/75. El Convenio Constitutivo del FMI, art. V sobre los organismos que podrán tratar con el Fondo, sección 1 establece que “los países miembros tratarán con el Fondo sólo por conducto de su Ministerio de Hacienda, Banco Central, fondo de estabilización u otros organismos fiscales semejantes, y el Fondo tratará únicamente con dichos organismos o por conducto de los mismos”<sup>182</sup>. En dicho marco, hace referencia a las funciones del MH según la Ley de Ministerios, la cual es habitualmente modificada por DNU de acuerdo con la práctica legislativa<sup>183</sup>.

Al respecto, se advierte que, para el primer ASB del 12/6/18, la normativa utilizada por el servicio jurídico en su dictamen del 22/6/18 fue el DNU 575/18 con la misma fecha de publicación, y no la normativa vigente al momento de su firma (es decir, el DNU 2/17). De hecho, si se observa el dictamen correspondiente al borrador del Convenio MH-BCRA en donde referenció la Ley de Ministerios conforme el DNU 2/17, la DACLyT<sup>184</sup> señaló que “le compete al Ministerio de Hacienda, asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en todo lo inherente a la política económica, incluyendo como competencia primaria la de “entender en la política monetaria y cambiaria con arreglo a las atribuciones que le competen al Banco Central de la República Argentina”; como se aprecia, no hay referencia a cuestiones de crédito público.

---

<sup>182</sup> Versión en inglés: “Agencies dealing with the Fund: Each member shall deal with the Fund only through its Treasury, central bank, stabilization fund, or other similar fiscal agency, and the Fund shall deal only with or through the same agencies.”

<sup>183</sup> En la versión taquigráfica del pleno de la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo (Ley 26.122) del día 15 de agosto del 2018 que trata el DNU 575/18 que modificó la estructura organizativa del Ministerio de Hacienda, estableciendo a éste como continuador del Ministerio de Finanzas, se explicó que “Al igual que en el caso de la modificación presupuestaria, ha sido una práctica en los últimos años, desde 2001, 2002 en adelante, que las modificaciones a la Ley de Ministerios se hicieran por decretos de necesidad y urgencia. De hecho, entre 2002 y 2018 ha habido 27 modificaciones a la Ley de Ministerios, todas dispuestas por decretos de necesidad y urgencia y todas dictaminadas favorablemente por esta comisión. Por lo tanto, al igual que en el caso anterior, propiciamos la declaración de validez del decreto 575” (Sr. Diputado Tonelli) y que “Es tradición que el Congreso de la Nación apruebe la Ley de Ministerios y la estructura que en este sentido le quiere dar a la administración el Poder Ejecutivo nacional (Sra. Senadora Fiore Viñuales).

<sup>184</sup> IF-2018-29244177-APN-DACLTYT#MHA del 18/6/18, obrante en el expediente electrónico EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA.



## Auditoría General de la Nación

En este sentido, no se consideró la normativa vigente al momento de la firma del ASB, lo que exacerbó el riesgo normativo derivado de las distintas denominaciones de quien debía ser el representante ante el FMI<sup>185</sup> (cuestión que afecta la competencia) y de la escisión de los ministerios<sup>186</sup>, pudiendo impactar en la validez del acto y afectando el control interno del auditado.

A los efectos de atemperar este tipo de inconsistencias, *se recomienda* contemplar dentro del proceso un sistema de supervisión adecuado de controles cruzados a efectos de revisar el uso adecuado de la normativa como medida de mitigación del riesgo normativo, atento como en el caso bajo estudio, la profusión de normas aplicables y los cambios experimentados respecto de las funciones de las áreas críticas.

### **(4) Asesoramiento jurídico oportuno sobre el ASB**

**La intervención de los servicios jurídicos no fue oportuna dado que intervinieron con posterioridad a la firma del ASB de junio y en simultáneo en el caso de la adenda de octubre.**

**Las intervenciones de los asesores jurídicos se dieron una vez iniciados los expedientes electrónicos, los cuales fueron iniciados con posterioridad a la firma del ASB. En el caso del ASB del 12/6/18, el dictamen es del 22/6/18. Para el caso del segundo acuerdo, el dictamen tiene la misma fecha del Acuerdo (17/10/18, firmado a las 21:37 hs). Por el lado del BCRA, la GPEJ (servicio jurídico del BCRA) solo intervino en el primer ASB del 12/6/18 con posterioridad (el dictamen es del**

---

<sup>185</sup> Tal como se explicó en el apartado 5.a) viii. *Autorización y suscripción del ASB por autoridad competente*, la traducción al español del Convenio Constitutivo alude al “Ministro de Hacienda” (Treasury, en inglés) y el Decreto 227/75 al “Ministro de Economía”. Dado que la denominación de Ministro de Economía no existía en 2018 y la referencia que se hace a la Ley de Ministerios, no resulta claro si, para el ASB del 12/6/18, el Ministro de Finanzas debió ser el representante ante el FMI ya que entre sus funciones debía “participar en las negociaciones internacionales de naturaleza económica” e “intervenir en las relaciones con los organismos económicos internacionales” conforme con el DNU 2/17. Ver nota al pie # 61 en apartado 5.b.i. *Autorización y suscripción del ASB por autoridad competente*.

<sup>186</sup> Debe tenerse en cuenta que esto aplica al primer ASB. Para el segundo ASB del 17/10/18 y sus modificaciones, el MH y MF se encontraban unificados, siendo el primero continuador del segundo, y, por tanto, no existiendo conflicto de competencia.



## Auditoría General de la Nación

18/6/18)<sup>187</sup> y en el 17/10/18 intervino en el mismo día<sup>188</sup>, sin existir evidencia sobre su intervención respecto de las modificaciones del acuerdo<sup>189</sup>.

En este sentido, el gestor firmó la contratación de un préstamo con un organismo internacional sin la intervención del área técnica jurídica, provocando que se tomen decisiones desinformadas y contrarias al marco legal de crédito público. Además, el acto careció de uno de los requisitos esenciales (dictamen jurídico previo).

*Se recomienda* prever un procedimiento que estipule iniciar el expediente previo a la firma del endeudamiento de manera tal que permita recabar las intervenciones técnicas y jurídicas pertinentes oportunamente, en concordancia con lo establecido por el reglamento de la Ley 19.549 que establece “se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento al acto administrativo así como las diligencias encaminadas a ejecutarlo; los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de los documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias que deban integrarlos” (Decreto 1759/72 –T.O. 2017-, art. 7, inc. “a” y “b”).

### *(5) Intervención del servicio jurídico del BCRA en el Convenio MH-BCRA*

**El servicio jurídico del BCRA, la GPEJ, no intervino previo a la firma del Convenio MH-BCRA; sino que únicamente lo hizo para su enmienda. Ello se debe a que no se dio intervención al área jurídica.**

De los expedientes surge que la GPEJ no intervino previo a la firma del Convenio MH-BCRA; sino que únicamente lo hizo para su enmienda a requerimiento de la Gerencia General respecto de la competencia del Presidente del BCRA para firmar el documento. En este sentido, aclaró que no se han emitido dictámenes jurídicos previos a la suscripción de las cartas del 12 y 18 de junio<sup>190</sup>.

---

<sup>187</sup> El dictamen de la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos obra en el IF-2018-00157147-GDEBCRA-GPEJ#BCRA, de fecha 18/6/18 (fecha de la suscripción de la segunda Carta de Intención), orden 12 del EX2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA iniciado el 14/06/18.

<sup>188</sup> IF-2018-00259617-GDEBCRA-GPEJ#BCRA de fecha 17/10/18 en EX2018-00258928- -GDEBCRA-GG#BCRA.

<sup>189</sup> Las modificaciones de la CI, MPEF y MET no implican ampliaciones en el monto de financiamiento por parte del FMI. Ver línea de tiempo en el punto 4.e).

<sup>190</sup> Nota del BCRA 400/02/2021, en respuesta a Nota AGN 607/21, pregunta 3.



## Auditoría General de la Nación

Suscribir acuerdos sin asesoramiento jurídico puede exponer al gestor a la invalidez de los actos y exacerbar los riesgos normativos, afectando la eficiencia de la gestión.

Los convenios entre organismos que regulan responsabilidades para las partes deben contar con un dictamen jurídico previo que asesores adecuadamente sobre las obligaciones que se asumen. Para futuros convenios, *se recomienda* dar intervención al servicio jurídico de manera oportuna.

### *ii. Asesoramiento en términos de costo/riesgo*

**Al momento de la decisión de solicitar el préstamo al FMI, el Ministerio de Hacienda no efectuó análisis para establecer las características del préstamo solicitado, evaluar sus términos y condiciones, fundamentar la decisión de suscribir el Acuerdo, ni efectuó análisis en términos de costos/riesgos financieros del financiamiento, o de solvencia/sostenibilidad. Esto, a pesar de que existen antecedentes de algunos de estos análisis o que pudieron considerarse insumos para ello o como base de análisis para la toma de decisiones, que las áreas tienen funciones asignadas que indican su elaboración y que poseen los recursos para hacerlo.**

**Esto, debido a la falta de intervención de las áreas competentes en materia de crédito público a partir de la no intervención del MF en la etapa de negociación y firma. Asimismo, no se aplicó la Res. 108/2009 del MEyFP exigible al financiamiento con Organismos Multilaterales de Crédito.**

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

#### *(1) Fundamentación de la decisión de suscribir el Acuerdo con el FMI*

**El Ministerio de Economía no efectuó análisis para establecer las características del préstamo solicitado o fundamentar la decisión de suscribir el Acuerdo. En este sentido, no surge de la evidencia que se hayan considerado otras alternativas de financiamiento y acreedores posibles ni que se hayan evaluado los términos y condiciones del Acuerdo.**



## Auditoría General de la Nación

Para asegurar que las actividades de endeudamiento de fuentes externas estén bien documentadas y se consideren todos los acreedores y las fuentes de financiamiento de mercado, los procedimientos deben contar con una descripción detallada de las medidas adoptadas en todos los procesos, incluyendo qué entidades participan en las negociaciones de préstamos, el análisis financiero realizado y el registro de las operaciones. El análisis financiero debe incluir las tasas de interés, teniendo en cuenta las comisiones, la moneda, el costo de penalizaciones y otros cargos, el perfil de desembolsos y vencimientos, y el impacto en el perfil de servicio de la deuda existente (DPI-9, dimensión 2).

Documentar y fundamentar la decisión de obtener el préstamo del FMI permite evaluar los pasos e intervenciones de áreas técnicas específicas que fundamentaron la decisión de tomar el préstamo. En este sentido, si bien el Ministerio de Economía indicó que los expedientes provistos dan cuenta de ello<sup>191</sup>, no surge de éstos evaluación alguna que dé cuenta de las razones de la selección de este instrumento en relación con otros.

### *Alternativas de financiamiento*

Un requisito fundamental del proceso de endeudamiento externo es asegurar que se identifiquen todos los posibles acreedores y mercados externos, con las respectivas condiciones financieras ofrecidas por los acreedores e inversionistas al deudor específico (DPI-9, dimensión 1).

En este sentido, no surge de los expedientes que se hayan evaluado fuentes alternativas de financiamiento al SBA. Al ser consultado al respecto, el auditado no indicó haberlas considerado (sea con distintos acreedores u otro tipo de financiamiento provisto por el FMI) a fin de elegir la mejor opción en términos de costos/riesgos, resultando el Acuerdo Stand By con el FMI la alternativa superadora<sup>192</sup>. Por tanto, de la evidencia relevada surge que no se elaboraron análisis que sustenten o fundamenten la toma de decisión.

### *Evaluación documentada de los términos y condiciones*

---

<sup>191</sup> En la respuesta a Nota AGN 609/21 (pregunta 1) referencia los expedientes provistos en respuesta a Nota AGN 676/20.

<sup>192</sup> NO-2021-86634973-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 609/21, pregunta 5, donde remiten a los expedientes provistos en Nota AGN 676/20.



## Auditoría General de la Nación

De acuerdo con el BM, las operaciones de endeudamiento externo se deben planificar cuidadosamente y estar sujetas a un análisis exhaustivo de los términos y condiciones que puedan exigir los posibles acreedores y mercados. Los términos y condiciones de los préstamos deben ser objeto de un análisis financiero con el objetivo de conseguir los costos de endeudamiento más bajos, dentro de las directrices de la estrategia de gestión de la deuda en términos de moneda, vencimiento y composición de tasa fija o flotante (DPI-9, dimensión 1).

Del análisis de los expedientes provistos por el auditado no surge evidencia que dé cuenta de la evaluación del financiamiento tomado en términos de su monto, plazo y moneda. Asimismo, el auditado no indica haber efectuado análisis para establecer las características del préstamo solicitado al FMI en 2018 y cuáles fueron los criterios de selección para determinar las mismas<sup>193</sup>.

### *Rendición de cuentas y supervisión por parte del Congreso*

Si bien no hubo análisis previo a la firma del Acuerdo, con posterioridad a su firma, en instancias de rendición de cuentas por parte del PEN y la supervisión por parte del Congreso, las autoridades argumentaron la necesidad del financiamiento solicitado y los términos y condiciones del Acuerdo. No obstante, se trata de declaraciones que constan en documentos publicados, sin contar con un análisis que los respalde.

En el cuadro que sigue se resumen los aspectos relacionados a la estructura de la deuda y su sostenibilidad expuestos por las autoridades<sup>194</sup>:

---

<sup>193</sup> NO-2021-86634973-APN-SLYA#MEC en respuesta Nota AGN 609/21, pregunta 4, donde remiten a los expedientes provistos en Nota AGN 676/20.

<sup>194</sup> Se analizaron:

- Memorias anuales de la JGM enviadas al Congreso de la Nación en 2018 y 2019
- Anexo J “Acontecimientos Financieros Relevantes del período” en la Cuenta de Inversión para 2018 y 2019
- Sesiones taquigráficas e la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación – Ley 27.249





## Auditoría General de la Nación

### Cuadro N° 20

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).

Tema	Declaración	Fuente	Observaciones
Costo del financiamiento	Se recurrió al FMI para obtener un préstamo Stand By con un costo de financiamiento más bajo al disponible en el mercado.	- Anexo J de la CI 2018	Se plantea el ASB implicó la mejor opción de financiamiento en relación con la tasa
	El financiamiento a tasas inferiores al 4% anual del Programa con el Fondo Monetario Internacional reemplazó deuda con privados a tasas más altas	- Memoria JGM 2018, p. 191	Se plantea el ASB implicó reemplazó financiamiento con privados (a tasas más altas)
Plazo del financiamiento	Plazo razonable	- Anexo J de la CI 2018	Se plantea el plazo del ASB era razonable
Previsión	Anticipando un aumento en la tasa de interés de Estados Unidos, durante los primeros días de enero se colocaron <b>bonos</b> en el mercado internacional en dólares por <b>US\$9.000 millones</b> , lo que permitió <b>cubrir una parte importante del programa financiero del año</b> . El <b>costo</b> financiero de la operación fue el <b>más bajo de la historia</b> argentina para emisiones en dólares en el mercado internacional, representando una caída de 100 puntos básicos en relación a las tasas pagadas en la emisión de bonos internacionales de enero 2017. La demanda de bonos argentinos totalizó U\$S 21.400 millones, superando en 2,4 veces el monto finalmente emitido. El total colocado se dividió en tres bonos: - a 5 años con un rendimiento de 4,625% (cupón 4,625%) - a 10 años con un rendimiento de 6% (cupón 5,875%) - a 30 años con un rendimiento de 6,95% (cupón 6,875%)	- Anexo J de la CI 2018	La colocación de bonos internacionales de enero 2018 se suponía cubriría una parte importante de las necesidades financieras del año. Todos los bonos tenían plazo mayor al ASB. La previsión de fuentes no fue eficiente, dado que meses después se requirió el ASB para cubrir las necesidades de endeudamiento.
	Es cierto que con la emisión de deuda que habíamos hecho en los mercados internacionales por 9.000 millones de dólares ya no necesitábamos cubrir el programa financiero con más emisiones externas, pero sí todavía teníamos un programa financiero en el mercado local que cumplir y el que viniese en el año 2019. Y como los mercados se anticipan y viendo la posibilidad de que la volatilidad en el mundo continuase, tomamos la decisión de pedir apoyo a nuestro programa y así hacernos de los fondos que necesitamos para financiarnos durante el próximo tiempo, a tasas muy bajas y siendo que ello no implicaba modificar nuestro programa económico.	Aclaraciones Ministro en sesión taquigráficas de la CB del 3/7/20	



## Auditoría General de la Nación

Contexto	<p>En el caso de la Argentina, donde aún no habíamos terminado de corregir los desequilibrios heredados de la administración anterior y en donde contamos con un déficit fiscal todavía elevado, con un mercado de capitales raquítico, también producto de la huida de capitales y de la represión financiera que tuvimos durante tantos años, en donde los ahorristas recibían tasas de interés inferiores a la tasa de inflación, nos dejaron expuestos, y en ese contexto tomamos la decisión de complementar nuestro programa económico con una ayuda financiera del Fondo Monetario Internacional.</p> <p>Esta ayuda que hemos obtenido son fondos que vienen a financiar el camino que ya veníamos transitando, un camino de convergencia al equilibrio fiscal y que hemos decidido acelerarlo producto del cambio de las condiciones internacionales y no producto de ninguna imposición del Fondo</p>	Aclaraciones Ministro en sesión taquigráficas de la CB del 3/7/20	El Ministro Dujovne plantea que, en un contexto de desequilibrios, déficit fiscal, debilidad del mercado de capitales, salida de capitales, el ASB complementa el programa económico y los fondos financian "el camino de convergencia al equilibrio fiscal".
	<p>Hemos tomado las medidas que tomamos -básicamente- porque pensamos que es fundamental para la economía argentina evitar crisis. Y no debemos confundir un episodio de una depreciación del tipo de cambio o pedir la colaboración de un organismo internacional del cual la Argentina es miembro. Es un miembro asociado y no dejamos de ser miembros asociados con ningún otro gobierno que nos precedió.</p>	Aclaraciones Ministro en sesión taquigráficas de la CB del 3/7/20	
	<p>A partir de marzo se sucedió 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 <b>salida de capitales</b> se combinó con una significativa apreciación del dólar, y con la sequía más fuerte de los últimos 50 años. Además, la disputa comercial entre Estados Unidos y China, la crisis de confianza en Turquía y un mayor nivel de incertidumbre en Brasil contribuyeron a un escenario poco favorable para emitir deuda.</p>	<p>- Anexo J de la CI 2018</p> <p>- Memoria JGM 2018, p. 139</p>	Riesgo de liquidez, Riesgo de renovación
Necesidades de endeudamiento	<p>Se recurrió al Fondo Monetario Internacional con el objeto de contribuir a la cobertura de las necesidades de financiamiento del Tesoro Nacional y el fortalecimiento de las Reservas Internacionales del Banco Central</p>	- Anexo J de la CI 2018	Se plantea el ASB permitió cubrir las necesidades de financiamiento
	<p>El ASB con el FMI permitió en parte cubrir las necesidades de financiamiento</p>	- Memoria JGM 2018, p. 136	



## Auditoría General de la Nación

	<p>Las necesidades de financiamiento han disminuido como resultado de la convergencia hacia el equilibrio fiscal primario. Esto derivó en una reducción de las metas de resultado fiscal primario, lo que se traduce en una reducción de las necesidades de financiamiento y, por lo tanto, en una economía más previsible y sana. La convergencia al equilibrio fiscal se logró con reducción de la carga tributaria, mayores transferencias automáticas a provincias y la reducción del gasto.</p>	<p>- Memoria JGM 2018, p. 136, 138, 187</p>	<p>La necesidad de financiamiento está supeditada al equilibrio fiscal</p>
Uso de los fondos	<p>Tampoco se consiguió reestablecer la confianza y los fondos que debían utilizarse para fortalecer la posición de reservas, se destinaron al pago de la deuda y a la venta de dólares al sector privado.</p>	<p>- Memoria JGM 2019, p. 46/688; 47/689</p>	<p>En 2018 no se indica el uso de los fondos. En 2019 se plantea los fondos se utilizaron para el pago de deuda y financiar FAE</p>
Solvencia y Sostenibilidad	<p>Hay que diferenciar distintas ocasiones en las que el Fondo ha prestado a distintos países. Por ejemplo, le ha prestado a Corea del Sur en el año 97, en un programa muy exitoso que fue luego sucedido por los veinte años de mayor crecimiento de Corea del Sur, que lo convirtieron en un país desarrollado. (...) La Argentina tomó un préstamo con el Fondo en el año 2003. Lo tuvimos entre 2003 y 2005. Fue un préstamo que tomó el expresidente Kirchner, con el exministro Lavagna, y no fue un obstáculo para que la Argentina crezca en los años 2003, 2004, 2005.</p>	<p>Aclaraciones Ministro en sesión taquigráficas de la CB del 3/7/20</p>	<p>Relaciona los ASB del FMI con el crecimiento</p>
	<p>Argentina avanzó hacia el ordenamiento macroeconómico necesario para su desarrollo sostenible y lo hizo pese a una contracción de la economía motivada por la sequía más importante de las últimas décadas y por la volatilidad externa. Esto se logró, en parte, gracias a haber alcanzado un acuerdo con el FMI</p>	<p>- Memoria JGM 2018, p. 136</p>	<p>Se plantea el ASB permitió avanzar hacia un desarrollo sostenible</p>
	<p>Con respecto a la deuda, creo que hay una confusión bastante habitual, que es pensar que el acuerdo con el Fondo aumenta la deuda de la Argentina. Todo lo contrario. Lo que están haciendo los desembolsos del Fondo es reemplazar deuda de mercado que, en este momento, si tomamos el rendimiento de nuestros bonos a 10 años cuesta 8 y medio por ciento anual, por deuda provista por este organismo, cuyo costo arranca en 1.98 por ciento anual para los primeros fondos y, asumiendo que se desembolsan todos los fondos del programa, llega a 4.98 por ciento. Con lo cual, en promedio uno podría situarla en alrededor de 4 puntos porcentuales de costo promedio. Pero <b>no aumenta la deuda; se</b></p>	<p>Aclaraciones Ministro en sesión taquigráficas de la CB del 3/7/20</p>	<p>Se plantea que el ASB no aumenta la deuda, sino que se reemplaza deuda de mercado cara y volátil por deuda con este organismo estable y más barata.</p>



## Auditoría General de la Nación

<b>reemplaza deuda de mercado cara y volátil por deuda con este organismo estable y más barata.</b>		
Este acuerdo aseguró el financiamiento para los próximos años y redujo su costo. Se decidió recurrir a un acuerdo con el FMI que asegure el financiamiento de 2018 y 2019, despejando cualquier duda sobre la capacidad de pago del país. Este, además, significa menor endeudamiento porque reemplaza deuda mucho más cara, de tener que conseguirse en el mercado, por deuda a tasas bajas.	- Memoria JGM 2018, p. 139	- Se plantea el ASB robustece la capacidad de pago del país. - Implica menor endeudamiento por reemplazar a fuentes alternativas de financiamiento a mayor tasa.
Como consecuencia de nuestra decisión de acelerar la convergencia al equilibrio fiscal y de llegar al equilibrio fiscal primario, contamos los intereses también, simplemente la meta, digamos, la elaboramos en base al resultado primario, vamos a tener en los próximos tres años 3 puntos menos de deuda... 3 puntos menos de déficit que los que hubiéramos tenido si no modificábamos nuestras metas fiscales. Eso implica que la Argentina va a emitir 20 mil millones de dólares menos de deuda en los próximos años.	Aclaraciones Ministro en sesión taquigráficas de la CB del 3/7/20	Se plantea el ASB reduciría la deuda y el déficit en 3 años y la emisión de deuda
El financiamiento a tasas inferiores al 4% anual del Programa con el Fondo Monetario Internacional reemplazó deuda con privados a tasas más altas, lo que significa un ahorro para el Estado argentino y, por lo tanto, contribuye a mejorar la sustentabilidad de la deuda.	- Memoria JGM 2018, p. 191	Se considera la tasa del préstamo como un aporte a la sustentabilidad de la deuda
El tamaño del desembolso que efectuará el Fondo Monetario Internacional a la Argentina en 50 mil millones de dólares es inédito. No existe un programa tan grande en la historia del Fondo que haya tenido fondos de efectivo desembolso y que haya sido de esta magnitud. Es un reconocimiento al esfuerzo que ha hecho la Argentina y que continuará haciendo con un programa económico sólido y consistente que está diseñado para que la Argentina pueda crecer sobre bases permanentes, alejándonos de los subibajas y de los ciclos de freno y arranque que hemos tenido sistemáticamente en los últimos 70 años	Aclaraciones Ministro en sesión taquigráficas de la CB del 3/7/20	- La magnitud del préstamo es entendida como un aporte a credibilidad y señal de reconocimiento, disminuyendo el riesgo de reputación. No obstante, en la Memoria de 2019 se sugiere lo contrario.



## Auditoría General de la Nación

	<p>La magnitud y la rapidez con la que fue aprobado son una muestra de que la <b>comunidad internacional apoya</b> el rumbo que ha elegido el país.</p>	<p>- Memoria JGM 2018, p. 139</p>	
	<p>El préstamo otorgado por el Fondo Monetario Internacional, lejos de generar confianza, originó mayores dudas sobre la marcha de la economía y agudizó la falta de credibilidad del Gobierno saliente. Hacia el final del mandato se esperaba que las políticas fiscales y monetarias contractivas estipuladas en el arreglo con el FMI y los recursos que aportaría (la mayor parte de los cuales habría de utilizarse para fortalecer las reservas internacionales) serían suficientes para reestablecer la confianza y permitirle al sector público honrar sus compromisos financieros normalmente. Dicha expectativa no se materializó.</p>	<p>- Memoria JGM 2019, p. 46/688; 47/689</p>	
	<p>Nosotros pensamos que la manera genuina que tiene la Argentina de <b>disminuir la vulnerabilidad externa</b> es, primero, <b>bajar el déficit fiscal</b>. Es muy importante, puesto que si hoy miramos el ahorro-inversión del sector privado, podemos ver que está en equilibrio y que sí hay un exceso de gasto del sector público respecto de su ahorro, y que eso coincide en buena medida con el déficit externo que tiene la Argentina. Ese <b>exceso de gasto en dólares que Genera el sector público es el que debemos corregir gradualmente para darle sustentabilidad externa a la economía argentina.</b> (Página 35)</p>	<p>Aclaraciones Ministro en sesión taquigráficas de la CB del 3/7/20</p>	<p>Se plantea el gasto público como determinante de la vulnerabilidad externa</p>

*Fuente: elaboración propia en base a JGM, CGN y Congreso Nacional*



## Auditoría General de la Nación

### ***(2) Elaboración de análisis en términos de costos/riesgos financieros del financiamiento y de solvencia/sostenibilidad al momento de la decisión de solicitar el préstamo al FMI***

**El Ministerio de Economía no efectuó análisis en términos de costos/riesgos financieros del financiamiento, de solvencia/sostenibilidad al momento de la decisión de solicitar el préstamo al FMI.**

De acuerdo con buenas prácticas, los administradores de deuda deben evaluar y administrar cuidadosamente los riesgos asociados con la deuda en moneda extranjera, a corto plazo y a tasa flotante (FMI Guidelines, # 51). De igual forma, la unidad de gestión de la deuda debe conocer las principales variables macroeconómicas y realizar análisis de sostenibilidad de la deuda<sup>195</sup> para un análisis eficaz de los costos y los riesgos de la cartera de deuda (DeMPA, DPI-6, Dimensión 2).

De los expedientes provistos por el auditado<sup>196</sup> no surge que se hayan realizado análisis de costos/riesgos o de solvencia/sostenibilidad al momento de la toma de decisiones en relación con el Acuerdo suscripto y la capacidad de repago de Argentina en los plazos establecidos, sea hayan sido elaborados por parte del auditado o por parte del FMI.

Asimismo, se consultó al Ministerio de Economía respecto de la elaboración de evaluaciones de costo y riesgo del financiamiento a requerir<sup>197</sup>, así como de análisis de sustentabilidad o sostenibilidad de la deuda y del riesgo de impago o probabilidad de default al momento de evaluar la solicitud del Préstamo al FMI<sup>198</sup>.

---

<sup>195</sup> El ASD tiene el objetivo de determinar la sostenibilidad en el largo plazo (10-25 años) de la trayectoria futura de la deuda.

<sup>196</sup> En respuesta a Nota AGN 676/20, pregunta 1.

<sup>197</sup> Se consultó específicamente si:

- realizó evaluaciones y análisis del costo y riesgo del financiamiento a requerir y de las posibles alternativas de financiamiento disponibles al momento de evaluar la solicitud del Préstamo al FMI (pregunta 7.b en Nota AGN 676/20 y pregunta 2 en Nota AGN 609/21).
- realizó evaluaciones y análisis respecto de la estructura del financiamiento -tasa, moneda, plazo, etc.- (pregunta 7.c en Nota AGN 676/20) y si al momento de evaluar la solicitud del Préstamo al FMI se realizaron análisis de Alerta Temprana ante Crisis de la Deuda y análisis de solvencia, sostenibilidad y/o riesgos de repago de la adopción del Préstamo Stand By (pregunta 3 en Nota AGN 609/21).

<sup>198</sup> Se consultó específicamente si realizó un análisis de sustentabilidad respecto del Acuerdo a ser suscripto y de la capacidad de repago de Argentina en los plazos establecidos en el Acuerdo (pregunta 7.d en Nota AGN 676/20).



## Auditoría General de la Nación

En una primera oportunidad, responde la SH indicando que “no obran en la Secretaría de Hacienda otros informes de los que están en los expedientes”<sup>199</sup>. En una segunda respuesta, el Ministerio responde a través de la ONCP aclarando que “esta dependencia no intervino en relación a lo requerido (...)” y destaca que sus únicas intervenciones realizadas son las que constan en los expedientes, las cuales se limitaron a la elaboración de un modelo de Letra Intransferible en el marco de lo solicitado por la Secretaría de Hacienda<sup>200</sup>. Esta respuesta fue ratificada con posterioridad en otras consultas al Ministerio de Economía<sup>201</sup>.

Asimismo, se solicitó indicar si hay un proceso (formal o no) que establezca como requerimiento el disponer de estos análisis (en una regularidad establecida o a requerimiento de las autoridades) para evaluar la decisión de toma de crédito público en general y, con el FMI en particular (obligatorio o no)<sup>202</sup>. De la respuesta dada por el Ministerio surge que no hay un proceso que estableciera como requerimiento el disponer de estos análisis para evaluar la decisión de toma de crédito público en general y, con el FMI en particular.

No obstante, las funciones de áreas específicas determinadas por la normativa admiten la elaboración de este tipo de análisis. En este sentido, la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) y la Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera (CARyPF) tenían funciones relacionadas al análisis de riesgos al momento de la suscripción del Acuerdo:

---

<sup>199</sup> NO-2020-88290085-APN-SH#MEC, en respuesta inicial a la Nota AGN 676/20.

<sup>200</sup> En una segunda respuesta a la Nota AGN 676/20, la SLyT del Ministerio de Economía indica mediante IF-2021-06151446-APN-SLYA#MEC (22/01/21) que la consulta fue enviada a la ONCP, la cual responde con NO-2020-91140043-APN-ONCP#MHA.

<sup>201</sup> Respuesta a Nota AGN 609/21 (preguntas 2 y 3).

<sup>202</sup> Nota AGN 609/21, preguntas 2y 3.



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 21

Funciones de áreas específicas

Área	Área de la que depende	Norma que lo dispone	Función
CARyPF	DPIF	DA 309/18, art. 2, Anexo IV (B.O. 14/3/18)	Participar en la identificación de los riesgos involucrados en las propuestas de manejo de pasivos.
ONCP	MF SF	DA 309/18, art. 1, Anexo II (B.O. 14/3/18)	6. Efectuar el análisis de los riesgos financieros de los pasivos de la Deuda Pública del Tesoro Nacional y participar de las propuestas para su administración.
ONCP	Mecon SSF, SF	DA 1313/20, art. 1, Anexo II (B.O. 23/7/20)	6. Efectuar el análisis de los riesgos financieros de los pasivos de la deuda pública del Tesoro Nacional y participar de las propuestas para su administración.

Fuente: elaboración propia en base a normativa

Nota: la CARyPF es la Ex Unidad de Análisis de Riesgos Financieros, Dec. 741/15, art. 4 (7/5/2015), dependía de la ONCP. Con la DA 309/18, planilla anexa al art. 3 - homologaciones y reasignaciones, pasa a depender de la Dirección de Programación e Información Financiera (Ex Dirección de Informaciones Financieras). Vigencia 2018: desde el 1/1/18 hasta el 5/3/18

Cabe aclarar que la ONCP tuvo funciones relacionadas al análisis de riesgos de forma previa y con posterioridad al ASB<sup>203</sup>.

*Análisis elaborados por el FMI*

Por el lado del prestamista (FMI), en los reportes de país (“country reports”) de julio y octubre de 2018, elaborados por dicho Organismo Internacional en el contexto de la solicitud del ASB por parte de Argentina y de la primera revisión del ASB firmado, constan análisis de riesgos y de sostenibilidad de la economía de Argentina. Cabe destacar que la fecha del reporte de julio coincide con la de aprobación del Acuerdo por parte del FMI (20/6/18), mientras que el de octubre (de fecha 26/10/21), es posterior a la adenda del Acuerdo, aunque por no más de 10 días. Con esto, su elaboración resultaría de la etapa de la negociación previa a la firma del ASB y su adenda.

<sup>203</sup> Funciones de la ONCP relacionadas al análisis de riesgos de forma previa y posterior al ASB:

Área	Norma que lo dispone	Función	
ONCP	MHyFP SSF, SF	Decreto 741/2015, planilla anexa al art. 3 (B.O. 7/5/15)	16. Desarrollar un sistema de medición de riesgos financieros de los pasivos del Gobierno Nacional.
	MF SSF, SF	Decisión Adm. 962/17, art. 2, Anexo II (B.O. 1/11/17)	14. Desarrollar un sistema de medición de riesgos financieros de los pasivos del Gobierno Nacional.
	MF SF	Decisión Adm. 309/18, art. 1, Anexo II (B.O. 14/3/18)	6. Efectuar el análisis de los riesgos financieros de los pasivos de la Deuda Pública del Tesoro Nacional y participar de las propuestas para su administración.
	Mecon SSF, SF	Decisión Adm. 1313/20, art. 1, Anexo II (B.O. 23/7/20)	6. Efectuar el análisis de los riesgos financieros de los pasivos de la deuda pública del Tesoro Nacional y participar de las propuestas para su administración.





## Auditoría General de la Nación

En estos reportes se plantean riesgos ex ante relacionados a la estructura de la deuda argentina, grandes necesidades de financiamiento bruto, menor tasa de crecimiento de la economía, bajo porcentaje de renovación de la deuda, entre otros, todos ellos indicadores de vulnerabilidad del espacio fiscal del SPN.

Respecto de la sustentabilidad de la deuda, los reportes elaborados por el Fondo exponen, como resultado de los análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD), que la la deuda federal es sostenible, pero no con un alto grado de probabilidad<sup>204</sup>. Asimismo, los sucesivos informes del Fondo daban cuenta del aumento de los riesgos a partir del deterioro de los indicadores planteados<sup>205</sup>.

En el Anexo 8 se exponen los principales aspectos de los reportes de junio y octubre de 2018, así como el de 2017 (inmediato anterior a la negociación/firma del ASB).

El ministerio no indicó que el FMI haya elaborado análisis técnicos de capacidad de pago/sostenibilidad de la deuda durante la etapa de negociación, que hayan respaldado el otorgamiento del préstamo por fuera de los límites habituales (y excepciones) previstas para el producto “Stand By”<sup>206</sup>.

### ***(3) Análisis relacionados elaborados por la ONCP***

#### *Análisis elaborados por la ONCP en otros préstamos de OIC*

Si bien en el caso del ASB de 2018 el Ministerio de Finanzas no intervino con análisis previos a la firma del Acuerdo, se pudo constatar que sí lo hizo en ocasión de otros préstamos de Organismos Internacionales de Crédito a través de dictámenes elaborados

---

<sup>204</sup> “Taking all these considerations into account, staff assesses that, under this baseline, the federal debt is sustainable but not with a high probability.”

<sup>205</sup> En el reporte de junio de 2017 se plantea que existen riesgos importantes dado el alto nivel de necesidades de financiamiento, la alta proporción de deuda en moneda extranjera, las altas necesidades de financiamiento externo, y los pasivos contingentes potenciales.

En el mapa de calor de la sostenibilidad de la deuda de junio de 2018 se exponían sólo 3 “banderas rojas” (requerimientos de financiamiento externo, cambios en la participación de la deuda de corto plazo, deuda en moneda extranjera). En el reporte de octubre de 2018 la evaluación muestra mayores riesgos. Las banderas rojas pasaron a ser 8 (shock de crecimiento del PBI, shock del Balance primario, shock de tasa de interés, shock de tipo de cambio, percepción del mercado, requerimientos financieros externos, cambios en la participación de la deuda de corto plazo, deuda en moneda extranjera).

<sup>206</sup> NO-2021-81570101-APN-SH#MEC en respuesta a Nota AGN 610/21 (pregunta 2). El auditado pone a disposición una serie de documentos que no dan cuenta de la existencia de análisis elaborados por el Fondo en etapas de negociación.



## Auditoría General de la Nación

por la ONCP en el marco de lo previsto por la Res. MEyFP 108/2009<sup>207</sup>. Es el caso de la Línea de Crédito Contingente (LCC) otorgada por la CAF a la Argentina en agosto de 2018 (CONVE-2018-41157692-APN-DGD%MHA), la cual -de acuerdo con el MH-complementa al préstamo del FMI en el “cumplimiento de los objetivos del Plan”<sup>208</sup>. En este caso, la ONCP elaboró un informe previo a la solicitud del préstamo donde se analizan los términos y condiciones del préstamo y se fundamenta la elección del préstamo por sobre otras alternativas de mercado<sup>209</sup>.

### *Análisis de sensibilidad elaborados por la ONCP*

En relación con los análisis en términos de solvencia/sostenibilidad al momento de la decisión de solicitar el préstamo al FMI, a pesar de que la ONCP indicó no haberlos elaborado, de la información provista por la misma ONCP en el marco de otras actuaciones<sup>210</sup>, se observa la realización de análisis que aportan en este sentido, a los cuales la ONCP se refiere como “ejercicios de sostenibilidad”<sup>211</sup>. En estos documentos el

---

<sup>207</sup> Res. 108/09, ANEXO I, 2ª etapa – Negociaciones, punto c). La ONCP debe emitir un dictamen sobre la valorización y viabilidad financiera de las condiciones del préstamo que afecten los recursos del Tesoro Nacional y otros recursos internos.

<sup>208</sup> Se indicó que los fondos obtenidos por esta LCC tenían como destino el apoyo presupuestario del Estado con el objetivo de fortalecer la estrategia de deuda pública –incluida la deuda multilateral- de forma de garantizar un acceso competitivo al endeudamiento internacional (Nota MHA 5 del 13/08/18 firmada por el Ministro de Hacienda dirigida al Director de la CAF, documento importado en el IF-2018-39099988-APN-DGD#MHA, el cual figura como orden 4 del EX-2018-39223570-APN-DGD#MHA, provisto en respuesta a Nota AGN 681/21); y así apoyar el programa de financiamiento de la gestión fiscal de los años 2018 y 2019 (Contrato de Préstamo entre la República Argentina y la Corporación Andina de Fomento, Cláusula 1. Antecedentes, punto 1.1, en orden 61 del EX-2018-39223570-APN-DGD#MHA, provisto en respuesta a Nota AGN 681/21).

<sup>209</sup> La ONCP valúa el préstamo bajo tres metodologías (TIR, VPN, y VP de reembolsos) concluyendo que “(...) el costo financiero del préstamo de referencia, basado en la información disponible y los supuestos realizados, es claramente inferior al que la República podría obtener en el mercado” (IF-2018-35839504-APN-ONCP#MF del 26/07/18, orden 6 del EX-2018-39223570-APN-DGD#MHA, provisto en respuesta a Nota AGN 681/21).

<sup>210</sup> Respuestas a

- NO-2020-71395355-APN-ONCP#MHA (22/10/20) en respuesta a Nota AGN 551/20 en el marco de la Actuación 140/19 “Impacto y gestión del Bono del Siglo”.
- Nota NO-2020-78835505-APN-ONCP#MHA en respuesta a Nota AGN 566/20 e IF-2020-77513689-APN-ONCP#MHA en respuesta a Nota 567/20 (Pregunta 7c) en el marco de la Actuación 449/19 “Cuenta de Inversión 2018 - Deuda Pública”.
- NO-2021-34633310-APN-ONCP#MEC en respuesta a Nota 297/21 (punto 16) y NO-2021-50316431-APN-ONCP#MEC en respuesta a Nota AGN 460/21 en el marco de la Actuación 536/19 “Estructura jurídica de emisiones de deuda con tenedores privados”.

<sup>211</sup> En NO-2021-66366883-APN-ONCP#MEC (en respuesta a Nota AGN 591/21, pregunta 1.d). No obstante, en respuesta a requerimientos de información anteriores por parte de AGN, la ONCP los provee como evidencia en referencia a análisis de riesgos de la cartera de deuda, análisis de sensibilidad que contemple el riesgo cambiario de las emisiones de deuda y análisis de evaluación de la sustentabilidad de la deuda.



## Auditoría General de la Nación

Ministerio de Finanzas elabora proyecciones de la deuda y elabora análisis de sensibilidad y de escenarios para la deuda total y la brecha financiera a cubrir en el mercado internacional respecto del crecimiento económico, del resultado primario y de la tasa de interés. En el Anexo 9 se presentan de forma resumida los análisis informados y las variables analizadas.

Estos análisis no se adecúan al análisis de sostenibilidad de la deuda postulado por el FMI (no utiliza series de datos de 10 años, no se analiza liquidez y solvencia, no se establecen umbrales o parámetros, ni análisis de la realidad de los supuestos, ni análisis de riesgos, ni consideración de contingencias). Estos documentos parecieran ser más una proyección de necesidades y fuentes de financiamiento y el impacto de las alternativas consideradas en determinados indicadores<sup>212</sup>.

Además, los documentos presentados no definen las variables macroeconómicas utilizadas ni las fuentes de la información, por lo que esta información debió solicitarse aparte<sup>213</sup>. Tampoco referencian una bibliografía o metodología que sustente los ejercicios de simulación. Por tanto, pueden considerarse un insumo para la elaboración de un análisis de sostenibilidad de la deuda, lo que da cuenta de que la ONCP dispone de los recursos para llevar adelante estas evaluaciones, a pesar de que el auditado no indicó haberlos tomado en cuenta para evaluar la decisión de firmar el ASB.

### *Utilización de los análisis para evaluar la solicitud del préstamo al FMI*

De acuerdo con la ONCP, estos análisis se realizaron desde 2017 a 2019 junto con la elaboración del proyecto de presupuesto (sin revelar una regularidad establecida), y aclara que en determinadas ocasiones se realizaron ejercicios a requerimiento de las autoridades sin indicar cuáles<sup>214</sup>.

---

<sup>212</sup> Deuda total/ PIB; Deuda sector privado/ Deuda total; Deuda Organismos/ Deuda total; Deuda sector público/ Deuda total; Deuda sector privado/ PIB; Deuda Organismos/ PIB; Deuda sector público/ PIB; Deuda sector privado + Organismos/ PIB; Deuda externa/ PIB

<sup>213</sup> NO-2021-66366883-APN-ONCP#MEC, en respuesta a Nota AGN 591/21, pregunta 1.e. Indican que se utilizó la Deuda Bruta de la Administración Central expresada en dólares, frecuencia anual. El tipo de cambio consta en los ejercicios enviados. La serie, en términos del PIB se encuentra en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/deuda\\_publica\\_31-03-2021.xlsx](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/deuda_publica_31-03-2021.xlsx).

<sup>214</sup> NO-2021-66366883-APN-ONCP#MEC en respuesta a Nota AGN 591/21, pregunta 1.d.



## Auditoría General de la Nación

Se observó que las fechas de remisión de 2 de estos análisis de la ONCP a la SF son cercanas a la firma del Acuerdo y su adenda<sup>215</sup>. No obstante, al ser consultada sobre si estos análisis fueron tomados en cuenta en el marco de una evaluación ex ante a la suscripción del préstamo con el FMI, la ONCP responde que no tienen confirmación de su uso o no del ejercicio elaborado por el técnico a cargo al momento de suscribir el préstamo y que desconoce si las autoridades utilizaron estos ejercicios o si sirvieron de complemento a otros realizados por otras áreas del Ministerio para evaluar la suscripción del acuerdo Stand By. Asimismo, desconoce qué análisis/herramientas se utilizaron para evaluar la decisión del préstamo<sup>216</sup>.

### *Análisis de riesgos fiscales referenciado en el MPEF de las versiones publicadas del Acuerdo*

En el MPEF de las versiones publicadas del Acuerdo<sup>217</sup> se referencia un análisis de los riesgos fiscales y un análisis de largo plazo de sustentabilidad fiscal<sup>218</sup>. El auditado no

---

<sup>215</sup> - Archivo Dinamica deuda + financiamiento base 31.12.17 con residencia 03-04.xlsx adjunto en mail de 3/4/18. En este archivo no se toma en cuenta el préstamo del FMI.

- Archivo Deuda\_NoLinks SW 05-09.xlsx adjunto en el mail 5/9/18. En este análisis se incluye el préstamo del FMI (fuentes de financiamiento, desembolsos, amortizaciones).

<sup>216</sup> NO-2021-66366883-APN-ONCP#MEC en respuesta a Nota AGN 591/21, pregunta 1.a, 1.b y 1.c.

<sup>217</sup> [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina\\_loi\\_-\\_mefm\\_-\\_tmou\\_-\\_espanol3.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina_loi_-_mefm_-_tmou_-_espanol3.pdf) y [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sba\\_-\\_loi\\_mtu\\_espanol.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sba_-_loi_mtu_espanol.pdf)

<sup>218</sup> - **Apartado A. Política Fiscal, pág. 7/8 y tabla 3 en pág. 19 en el Acuerdo de junio.**

En el sub apartado *Mejora del Marco Fiscal* se expresa lo siguiente: “Incluir un detalle de los principales riesgos fiscales y gastos impositivos, y detalles de las principales medidas de política que se llevarán a cabo para alcanzar la meta del balance primario de 2019 (...) Esta es una meta estructural para nuestro programa”. En la tabla *Tabla 3. Condicionalidades estructurales del programa de Argentina* se expresa como meta: “Presentar un presupuesto para 2019 al Congreso con objetivos transparentes a mediano plazo para el resultado fiscal primario consistentes con los parámetros del programa. El presupuesto incluiría detalles sobre los supuestos macroeconómicos, realistas y prudentes, subyacentes al presupuesto de mediano plazo, una declaración de riesgos fiscales y de gastos tributarios, y detalles sobre las medidas clave de política que se emprenderán para lograr el objetivo del resultado fiscal primario para 2019. El presupuesto incluirá la eliminación del artículo 27 de la Ley 11.672”.

Asimismo, expresan que el plan contempla: “Desarrollar un marco de análisis del riesgo fiscal con miras a incluirlo en los documentos presupuestarios en 2020. Este marco deberá contemplar la publicación de un escenario de riesgo fiscal, un análisis de largo plazo de sustentabilidad fiscal (tanto para el gobierno nacional como para el gobierno general) y un análisis de las deudas contingentes (explícitas e implícitas) incluyendo aquellas relacionadas con el financiamiento de los proyectos de PPP y las obligaciones sin financiación del gobierno con el sistema previsional”. Esto se pierde en la versión publicada de octubre.

- **Apartado A. Política Fiscal, pág. 5 y tabla 3 en pág. 15 en el Acuerdo de octubre.** En este apartado se declara que “el presupuesto incluye una declaración de riesgos fiscales, una estimación de los gastos tributarios y la eliminación del artículo 27 de la Ley 11.672”. En la tabla *Tabla 3. Condicionalidades estructurales del programa de Argentina* se expresa como meta: “Presentar un presupuesto para 2019 al Congreso con un resultado primario igual a cero y que incluya detalles sobre las medidas políticas clave que se tomarán para lograr la meta de resultado primario de 2019, una evaluación de los riesgos fiscales, una estimación de los gastos tributarios y la eliminación del artículo 27 de la Ley 11.672” y se lo referencia como “alcanzado”.



## Auditoría General de la Nación

proveyó copia de dichos análisis. El Ministerio informa, a través de la ONCP, que las versiones publicadas del ASB fueron cargadas a la web siguiendo las instrucciones de la Secretaría de Finanzas (adjuntan mails donde se solicita dicha carga), sin contar con documentación adicional<sup>219</sup>.

De todo lo analizado en los puntos 1, 2 y 3 del apartado 5.c).ii, surge la falta de análisis previos a la decisión en términos de costos y riesgos asociados, su conveniencia respecto de fuentes alternativas y sobre el impacto de la operación en la solvencia y sostenibilidad de la deuda. Esto no permite elegir la mejor opción en términos de costos/riesgos ni conocer los riesgos asociados a la operación ni su impacto en la sostenibilidad de la deuda.

Por todo lo expuesto *se recomienda* establecer en un proceso los análisis que deben realizarse previo a la instrumentación de deuda pública con el FMI, indicando las áreas que deben intervenir y las características de los análisis a elaborar. Esto abarca documentar y fundamentar la decisión de obtener el préstamo, donde se identifiquen todos los posibles acreedores y mercados externos, con las respectivas condiciones financieras ofrecidas por los acreedores.

#### **(4) Trazabilidad y rendición de cuentas en el uso y aplicación de los fondos**

**El proceso no fue efectivo para el cumplimiento de lo estipulado en el Convenio. Tampoco fue eficiente en relación con la rendición de cuentas y a la trazabilidad del uso de los fondos.**

**No consta el envío de informes al FMI por parte del MH en el marco de lo previsto por el art. 1 punto 6 del Convenio MH-BCRA tampoco se dispuso de un proceso para cumplir con dicha manda. El auditado en su respuesta no indica el envío de estos informes ni cuál área estaba a cargo de proveer esa información.**

**El fin previsto fue el uso presupuestario, concepto amplio que abarca la totalidad de aplicaciones financieras de la administración pública. Según lo informado por el propio auditado se distinguen claramente 2 periodos. Durante el ejercicio 2018 se perciben \$911.788 millones (cuadro 22); de los cuales solamente se identifican \$ 412.029 millones como ampliación presupuestaria formal. De esta manera se**

---

<sup>219</sup> NO-2021-92420308-APN-SLYA#MEC, en respuesta a Nota AGN 609/21 (pregunta 6).



## Auditoría General de la Nación

detectan \$499.758 millones sin marco normativo autorizante para su aplicación presupuestaria.

En el año 2019, el total percibido asciende a \$700.237 millones de los cuales \$ 225.875 millones se utilizaron mediante ampliación presupuestaria validada por DNU (ver cuadro 22). El resto de los fondos percibidos y aplicados corresponden a las estimaciones y autorizaciones presupuestarias que fueron realizadas por Ley de Presupuesto.

De esta manera se determina que dos (2) de los desembolsos del préstamo ASB efectuados en 2018 no fueron ingresados al presupuesto vía Decreto o Decisión Administrativa, por lo que el 30% del uso de los fondos del préstamo no contaron con respaldo normativo.

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

En términos temporales se detecta que el 50% del primer desembolso (7.500 millones de dólares) se mantuvo depositado en una cuenta especial en el BCRA (Cuenta de Fortalecimiento de Reservas) durante todo el año 2018. Estos fondos fueron aplicados al uso presupuestario recién en el mes de octubre de 2019 (ver cuadro 23). El resto de los fondos se mantuvo en cuentas operativas de la TGN abiertas en el BCRA. No se pudo identificar el destino y uso de este aumento de las reservas durante ese periodo por parte del BCRA, cuestión que puede ser objeto de otra auditoría.

En relación al uso de los fondos para cancelación de servicios de la deuda pública, se detecta que el 71% de los mismos fueron utilizados para cancelar servicios de deuda emitida durante el periodo comprendido entre los años 2016 y 2019 (de corto plazo).

Las actividades de gestión de la deuda deben estar respaldadas por un sistema de gestión de la información preciso e íntegro con las garantías adecuadas, (...) no solo para producir



## Auditoría General de la Nación

datos sobre la deuda y garantizar el pago oportuno del servicio de la deuda, sino también para mejorar la calidad de los informes presupuestarios y la transparencia de las cuentas financieras del gobierno<sup>220</sup>. Por el lado del prestamista, la UNCTAD plantea que los prestamistas son responsables -entre otras cuestiones- de la supervisión posterior al desembolso sobre el uso del dinero prestado, la cual debería ser transparente y no afectar ninguna facultad del soberano para decidir sobre sus prioridades de desarrollo<sup>221</sup>. A continuación, se analiza la incorporación de los fondos del ASB al presupuesto, su aplicación a gastos específicos, los fundamentos de la necesidad de los fondos y la posterior rendición de cuentas.

### *i. La incorporación de los fondos del ASB en el presupuesto*

**Dos de los desembolsos del préstamo ASB efectuados en 2018 no fueron ingresados al presupuesto vía Decreto o Decisión Administrativa, por lo que el 30% de los fondos del préstamo no contaron con respaldo normativo.**

El texto de las Cartas de Intención de junio y octubre y del Convenio MH-BCRA indican el uso presupuestario de los fondos (el cual persiste en la adenda), la prohibición para usos de caja (el cual se elimina en la adenda) y la necesidad de dar trazabilidad a los fondos (la cual se elimina en la adenda), aunque sin explicitar a qué parte del presupuesto se le puede dar cobertura con el préstamo<sup>222</sup>. Cabe aclarar que en el ASB de junio de 2018 la mitad de los fondos solicitados serían tratados como precautorios, mientras que en la

---

<sup>220</sup> IMF POLICY PAPER, abril de 2014, REVISED GUIDELINES FOR PUBLIC DEBT MANAGEMENT, #43: “Debt management activities should be supported by an accurate and comprehensive management information system with proper safeguards. Countries that are beginning the process of building capacity in public debt management need to give high priority to developing accurate debt recording and reporting systems. This is required not only for producing debt data and ensuring timely payment of debt service, but also for improving the quality of budgetary reporting and the transparency of government financial accounts. The management information system should capture all relevant cash flows and should be fully integrated with the government’s accounting system. While such systems are essential for debt management and risk analysis, their introduction often poses major challenges for debt managers in terms of expense and management time. Moreover, the costs and complexities of the system should be appropriate to the country’s needs”.

<sup>221</sup> UNCTAD, Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos, principio 12.

<sup>222</sup> En las cartas de intención y memorandos, este aspecto se expresa taxativamente en el MPEF de la adenda, en el apartado “Cubriendo necesidades de financiamiento del Gobierno” el cual no existe en la versión original de junio.



## Auditoría General de la Nación

adenda se solicitó que la totalidad de los fondos puedan ser utilizados como apoyo presupuestario<sup>223</sup>.

No se define el uso presupuestario de los fondos, resultando en un concepto abierto que puede afectar el destino efectivo de los fondos, al aplicar a cualquier uso dentro del presupuesto sin circunscribirlo a una parte o a una categoría en particular<sup>224</sup>. Con esto, la simple incorporación al presupuesto de los recursos desembolsados y su ejecución en un rubro cualquiera daría por satisfecho este requisito, permitiendo el control posterior.

En este sentido, el financiamiento del FMI no estuvo presupuestado en el año 2018<sup>225</sup>, por lo que debió incorporarse mediante modificaciones presupuestarias, las cuales deben tener un respaldo normativo (decisión administrativa de la JGM o decreto)<sup>226</sup>. No obstante, de la información publicada<sup>227</sup> y las respuestas dadas por el la JGM<sup>228</sup> y la

---

<sup>223</sup> El texto en inglés establece “It is now not longer tenable for Argentina to treat this arrangement as precautionary. As such, we plan to draw the full amount of access under the program and we are requesting that all tranches can be used as budget support”. La traducción no certificada por Traductor público que obra en dicho ministerio traduce dicho párrafo como: “*Ya no es posible para la Argentina tratar este acuerdo como precautorio. Por ello, planeamos desembolsar el monto total accesible bajo el programa y solicitamos que todos sus tramos puedan ser utilizados como apoyo presupuestario.*”

<sup>224</sup> El único límite está puesto por la LAF que prohíbe realizar operaciones de crédito público para financiar gastos operativos (art. 56). Se consideran gastos operativos a aquellas erogaciones de la Administración Nacional incluidas como "Gastos de Consumo" en el Clasificador Económico del Gasto. No se considerarán gastos operativos los destinados a ejecutar programas de asistencia técnica financiados por Organismos Multilaterales de Crédito (Decreto 1344/07, art. 56).

<sup>225</sup> Ley 27.431. Cabe aclarar que el informe de avance del proyecto de ley de Presupuesto al Congreso (remitido por mensaje JGM 18/17) y el mensaje de elevación tampoco refieren específicamente a financiamiento del FMI. Si bien contemplan fuentes de ingresos provenientes de organismos internacionales de crédito dentro de los cuáles podría incluirse el FMI, el monto finalmente desembolsado representó el 1115% del endeudamiento con OIC presupuestado y 42% del endeudamiento previsto, lo que permite inferir no estaba contemplado.

<sup>226</sup> La Jefatura de Gabinete tiene potestades de reasignación de recursos dentro del monto aprobado en la Ley de Presupuesto anual, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 24.156 de Administración Financiera, artículo 37. Toda modificación efectuada al Presupuesto por el Poder Ejecutivo o reasignación decidida por la Jefatura de Gabinete debe ser publicada en el Boletín Oficial.

En el caso particular del FMI, el JGM también interviene para realizar las ampliaciones o modificaciones de los créditos presupuestarios y su financiamiento, como es el caso del art. 5 de la Ley 26.849, que aprueba el aumento de la cuota de la República Argentina en el FMI en 2013.

<sup>227</sup> Se relevaron las modificaciones a la Ley de Presupuesto de 2018 (Ley 27.431) en Infoleg a fin de identificar aquellas normas que respalden el ingreso de los recursos provenientes del préstamo Stand By.

<sup>228</sup> La JGM, al ser consultada sobre las DA que respaldaron las modificaciones presupuestarias asociadas al ingreso de los recursos provenientes de los desembolsos del Acuerdo, no indicó respaldos documentales distintos a los relevados (publicados en el portal Infoleg como modificaciones presupuestarias: Dec. 1053/18, la Ley 27.467 de Presupuesto 2019 y el DNU 740/19). En NO-2021-69555067-APN-DNCPN#JGM, en respuesta a Nota AGN 606/21, pregunta 3. Se consultó nuevamente a JGM mediante mail (19/8/21), quien respondió el 20/8/21 vía mail, confirmando las normas informadas en la nota.





## Auditoría General de la Nación

SSP<sup>229</sup> surge que, de los 3 desembolsos de 2018, sólo el primero cuenta con respaldo normativo a la modificación presupuestaria (Dec. 1053/18<sup>230</sup>). En este sentido, ni el Poder Ejecutivo ni la JGM dispusieron los respaldos normativos (DA) a las ampliaciones en los créditos presupuestarios resultantes del segundo y tercer desembolso en 2018 (por un valor de casi \$500 mil millones, equivalentes a U\$S 13.000 millones aproximadamente).

---

<sup>229</sup> La Sub Secretaría de Presupuesto a través de la ONP (IF-2021-64633049-APN-ONP#MEC en respuesta a Nota AGN 590/21-SSP, pregunta 1, e IF-2021-83536949-APN-ONP#MEC en respuesta a Nota AGN 668-21-SSP, pregunta 1), indicó como respaldo a los desembolsos los mismos decretos, además de una serie de disposiciones de la SSP que modifican las cuotas de compromiso y de devengado para la Jurisdicción 90 - Servicio de la Deuda Pública (a requerimiento de la DADP), pero circunscriptos a los gastos y comisiones y al pago de intereses (Disp. 1010/19 modificando la partida presupuestaria 7.2.8 - Comisiones y Otros Gastos de la Deuda en Moneda Extranjera a Largo de gastos vinculadas al SIGADE 29510000). Asimismo, referencian las DA 1468/18 y 398/19 (publicadas en Infoleg), aclarando que dichos actos administrativos incrementaron los créditos de la partida presupuestaria 7.2.8 (comisiones y gastos) donde se imputaron, entre otros, los gastos por comisiones en el marco del ASB. No obstante, la ONP indica no disponer de información sobre si la modificación fue solicitada para atender específicamente dicho concepto u otros. Finalmente, informa que ninguna de las dos medidas señaladas contempla la incorporación de desembolsos recibidos por el Préstamo FMI (Rubro de Recurso 37.9.2.2 - Fondo Monetario Internacional). Cabe destacar que, si bien el Decreto 1053/18 (B.O. 15/11/18) es posterior al registro del segundo desembolso de fondos (30/10/2018), la norma sólo incorpora al presupuesto el monto correspondiente al primer desembolso. Asimismo, la Ley de Presupuesto 2019 (B.O. 4/12/2018) es anterior al tercer desembolso (21/12/2018), pero esta Ley sólo contempla los dos desembolsos de 2019. El mismo día del tercer desembolso se realizó una modificación presupuestaria que tampoco lo contempla (DA 1935/18).

<sup>230</sup> El Decreto de Necesidad y Urgencia 1053/2018 se dictó el 15/11/18; se publicó en el Boletín Oficial el 16/11/18; ingresó a la Comisión Bicameral Permanente de Trámite Legislativo, el 4/12/18, para el control establecido en la Constitución Nacional, en el 99 inciso 3 mediante las prescripciones de la Ley 26.122. La Comisión Bicameral lo trató en dos ocasiones: El día 19/12/18 (Orden del Día de Diputados N° 988/2018 y Orden del Día de Senado N° 1125/2018), donde se emitieron dos dictámenes, uno de mayoría por la validez y otro de minoría por la invalidez. El día 14/7/20, (Orden del Día de Diputados N° 63/2020 y Orden del Día Senado N° 86/2020), donde se elabora un solo dictamen en mayoría declarando su invalidez. El 23/7/20, según lo determina la Ley 26.122, pasa al plenario de la Cámara Alta a fin de su aprobación o rechazo, declarándose la invalidez mediante DR 59/2020, o sea aprobando el rechazo por 41 votos afirmativos y 25 votos negativos. El 14/12/20, fue formalmente derogado por la Ley N° 27.591, art. 91.

Uno de los fundamentos más contundentes para proponer la invalidez es la pretensión de regular materias de distinta naturaleza, urgentes como no urgentes, imposible de escindir en el DNU.

El dictamen en minoría cuestiona el artículo 7 del DNU, relativo a la necesidad y la urgencia respecto del pago a las empresas distribuidoras de gas natural, a partir del octubre de 2019, y en 30 cuotas. Critican el accionar del Ejecutivo para beneficiar a las empresas de gas con el pago de diferencias tarifarias por el aumento en el tipo de cambio.

Se observa la pretensión de aumentar las partidas presupuestarias, cuando dicho aumento es menor al porcentaje no ejecutado, por un lado, por el otro señala que el JGM tiene herramientas para hacerlo, con las facultades otorgadas en el art. 37 de la Ley 24.156 ampliamente modificado en el año 2016 por la Ley 27.342.

En la versión taquigráfica de la primera reunión aparecen cuestiones que no han sido recogidas por los dictámenes ni en mayoría ni en minoría, como la referente a la toma de deuda, al déficit cero pretendido por el gobierno, y al programa impuesto por el FMI, señalando expresamente que no es una cuestión para tratarse por un Decreto de Necesidad y Urgencia. Se observa en la misma reunión que discuten acerca de las ampliaciones presupuestarias como emisión de nueva deuda por el Estado Nacional.

Este DNU tiene 2 tratamientos por la Bicameral: el primero realizado el 19/12/18 y el segundo el 14/7/20, tiempo en el que el DNU estaba vigente (aproximadamente 19 meses).



## Auditoría General de la Nación

Los recursos incorporados sin respaldo normativo representaron casi el 27% del total de recursos de Fuente 22 (crédito externo) del año 2018.

En 2019, el préstamo ya se encontraba previsto dentro de la Ley 27.467 de Presupuesto y, junto a la modificación presupuestaria (DNU 740/19<sup>231</sup>), se respaldan el cuarto y quinto desembolso del Acuerdo.

La no consideración en el presupuesto tiene su correlato en la registración del financiamiento, el cual no contaba con una partida inicial. Al no incorporar las fuentes de financiamiento externo al presupuesto mediante norma (decisión administrativa o decreto), se genera una diferencia no justificada entre el recurso percibido y el vigente. Esto conlleva el riesgo de que la porción de fuente de financiamiento no contemplada se aplique a gastos no previstos (discrecionalidad) a la vez que se ve afectada su trazabilidad.

En el cuadro que sigue se presentan los desembolsos de recursos y saldos en SIDIF y sus respectivos respaldos documentales y normativos:

---

<sup>231</sup> Ante consulta efectuada, la Comisión Bicameral de Tratamiento Legislativo indicó: “El Decreto de Necesidad y Urgencia N° 740/2019, por el cual se modificó el presupuesto nacional de la administración nacional para el ejercicio 2019, fue dictado por el Poder Ejecutivo Nacional el 28/10/19 y publicado en el Boletín Oficial el día 29/10/19.

Su ingreso formal a la comisión tuvo lugar el 12/11/19. Esta comisión lo incluyó en el temario de la reunión de comisión del día 26/11/19 pero la misma resolvió pasar a un cuarto intermedio sin considerarlo, por lo que el mencionado decreto se encuentra pendiente de tratamiento, a resguardo en la comisión y formalmente a disposición de ambas cámaras para darle tratamiento cuando ellas así lo dispongan. Asimismo, y de acuerdo a lo también solicitado se informa que el DNU N° 740/2019, se encuentra vigente en los términos establecidos por la Ley 26.122 y la Constitución Nacional” (NOTA N°661/21 A-05 – EXTERNA 94).



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 22

Desembolsos y respaldo normativo a las modificaciones presupuestarias

En millones de pesos

Desembolso		Nota Ministerio		Desembolsos	Rec. Inicial SIDIF (1)	Rec. Vigente SIDIF (1)	Rec. Percibido SIDIF (1)		Respaldo de la modificación presupuestaria	
Fecha registro en SIGADE	#	# / fecha	DEG	Mill \$	Mill \$	Mill \$	Mill \$	Diferencia percibido-vigente	Norma	Monto Mill \$
<b>Año 2018</b>										
22/6/2018	1°	NO-2018-29491876-APN-MHA (19/06/18)	10.614	412.029					DNU 1053/18 (B.O. 15/11/18)	412.029
30/10/2018	2°	NO-2018-54086833-APN-MHA (24/10/18)	4.100	208.897	0	412.029	911.788	499.758	No se encontró DNU ni DA	
21/12/2018	3°	NO-2018-66983039-APN-MHA (20/12/18)	5.500	290.861					No se encontró DNU ni DA	
<b>Año 2019</b>										
9/4/2019	4°	NO-2019-19898977-APN-MHA (01/04/19)	7.800	474.362	470.830	700.237	700.237	0	Se tomó en cuenta en el Ley Presupuesto 2019 (B.O. 4/12/18), DA 12/19	
16/7/2019	5°	NO-2019-63733023-APN-MHA (15/07/19)	3.900	225.875					DNU 740/19 (B.O. 28/10/19)	229.407

Fuente: elaboración propia en base a SIDIF, SIGADE y normativa

Nota: (1) los datos de recurso inicial, vigente y percibido en SIDIF corresponden a la partida 2.2. Crédito Externo – 37. Obtención de Préstamos – 09. Del sector externo – 02. Del sector externo a largo plazo – 02. Fondo Monetario Internacional.



Asimismo, el auditado no indicó si las metas y objetivos planteados en el Acuerdo se plasmaron en programas presupuestarios<sup>232</sup>.

*ii. Fundamentación de la necesidad del financiamiento provisto por el FMI para uso presupuestario*

**El auditado no fundamentó la necesidad del financiamiento con el FMI para fines presupuestarios de forma previa, sino en el propio texto de las Cartas de Intención y en un documento del MH posterior a la firma.**

Al ser consultado respecto a la necesidad del financiamiento con el FMI, el auditado no fundamentó la necesidad del financiamiento con el FMI para fines presupuestarios que no fueran previstos en la sanción original del presupuesto vigente en el ejercicio fiscal<sup>233</sup> e indicó no haber intervenido realizando un análisis que las justifique<sup>234</sup>. Asimismo, proveyó una copia de un informe de la SH con fecha 22/06/2018 (2 días después de la aprobación del Acuerdo) donde se plantea la necesidad del endeudamiento con el FMI y expone una serie de eventos macroeconómicos que la sustentan<sup>235</sup>. Se destaca que el informe es posterior a la firma del Acuerdo.

Respecto a la justificación de la ampliación del monto solicitado afectado a fines presupuestarios en la adenda de octubre de 2018 (siendo que en la solicitud inicial parte

---

<sup>232</sup> Al ser consultado al respecto mediante Nota AGN 610/21 (pregunta 4), el Ministerio respondió remitiéndose a la respuesta dada a la Nota AGN 676/20 (P.9). No obstante, en dicha nota la consulta refería a si para la elaboración de las metas y objetivos del Programa se dio un canal de comunicación y discusión con las áreas / organismos / Jurisdicciones y las Provincias que resultasen afectadas por las mismas, por lo que no se dio respuesta a la consulta.

<sup>233</sup> Nota AGN 609/21 (pregunta 7)

<sup>234</sup> En respuesta a la Nota AGN 676/20, la SLyT del Ministerio de Economía indica mediante IF-2021-06151446-APN-SLYA#MEC (22/01/21) que la consulta fue enviada a la ONCP, la cual responde con NO-2020-91140043-APN-ONCP#MHA.

<sup>235</sup> IF-2018-29981790-APN-SECH#MHA en respuesta a Nota AGN 610/21, pregunta 2. En el informe se fundamenta la necesidad del Acuerdo principalmente en la confluencia de diferentes factores negativos: sequía con fuerte impacto en la producción agropecuaria, aumento de los bienes energéticos a nivel internacional, apreciación del dólar a nivel global, incremento de las tasas de interés de los bonos del Tesoro de Estados Unidos y deterioro de la economía de Brasil, principal socio comercial del país. Se destaca que este informe consta como intervención de la SH en el dictamen jurídico de firma conjunta del 22/6/18 (IF-2018-30023715-APN-DACLTYT#MHA en EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA). La Dirección de Asuntos Contractuales, Legislativos y Tributarios indica que el informe, luego de señalar que el programa “tiene un enfoque integral de toda la economía, sus políticas y el impacto en una serie de variables relevantes” y de describir sus objetivos, realiza un análisis de sus puntos centrales en materia de política fiscal, protección del gasto social y mejora del marco institucional fiscal.



## Auditoría General de la Nación

de los fondos tenían carácter precautorio)<sup>236</sup>, el auditado se remite al texto de la Carta de Intención y Memorandos de la adenda del 17/10/18 publicado en la web del Ministerio<sup>237</sup>, el cual refiere a dificultades imprevistas que no permitieron que el plan de política económica pueda recomponer la confianza del mercado de la forma esperada<sup>238</sup>.

### *iii. Aplicación de los fondos del ASB*

**De acuerdo con la información proporcionada por el auditado, 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 (el 71% de los pagos). Así estos pagos resultaron en una masa de recursos que se vuelca al mercado que coexistió con una salida de capitales, en un contexto de falta de controles sobre los flujos de salida de la cuenta capital. Esta situación debería haber sido evitada de acuerdo a la manda del Convenio Constitutivo del FMI.**

Al ser consultado respecto del uso de los fondos, el Ministerio informó<sup>239</sup> pagos denominados originalmente en moneda extranjera y pagos en pesos, los cuales fueron obtenidos a través de subastas y ventas directas del BCRA.

De la información provista por el Ministerio de Economía surge las siguientes aplicaciones de los fondos del Acuerdo:

---

<sup>236</sup> El incremento en el monto solicitado entre el SBA de junio y la adenda de octubre (DEG 5.335 millones) representó el 19.78% del desvío del Endeudamiento Público e Incremento de Otro Pasivos (Fuentes Financieras) entre lo presupuestado y lo ejecutado (cuenta de inversión) y el 57.07% del desvío de la Amortización de Deudas y Disminución de otros Pasivos (Aplicaciones Financieras) para el año 2018.

<sup>237</sup> Respuesta a Nota AGN 664/21, pregunta 2, donde se solicitó el Ministerio de Economía justificar dicha ampliación y si esto fue documentado.

<sup>238</sup> El texto dice: “En razón de estas dificultades imprevistas, nuestro plan de política económica no ha podido recomponer la confianza del mercado de la forma que esperábamos. Hemos decidido enfrentar estos desafíos de una manera directa y transparente y adaptar nuestra estrategia a estas circunstancias menos favorables. Específicamente, tenemos la intención de redoblar nuestros esfuerzos para fortalecer nuestra posición fiscal, lo que ya se encuentra exitosamente encaminado desde que anunciamos nuestras metas por primera vez en mayo, de modo tal de poder vivir dentro de nuestras posibilidades y equilibrar nuestro presupuesto (excluyendo los pagos de intereses) en 2019. También vamos a revisar el marco de nuestra política monetaria y cambiaría con el objetivo de reducir de manera decisiva la inflación, un impuesto que sabemos es más perjudicial para los ciudadanos más vulnerables de la Argentina”.

<sup>239</sup> Informe de la TGN (IF-2021-76909364-APN-TGN#MEC en NO-2021-81571118-APNSH#MEC), en respuesta a Nota AGN 609/21, pregunta 8.



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 23

Pagos informados por año con recursos del Acuerdo Stand By  
En millones de U\$S y %

Millones U\$S	2018	%	2019	%	Total
<b>Desembolsos netos (1)</b>	<b>27.728</b>		<b>16.194</b>		<b>43.922</b>
<b>Detalle de pagos</b>					
<b>Total Pagos informados (2)</b>	<b>15.240</b>	<b>100%</b>	<b>28.693</b>	<b>100%</b>	<b>43.934</b>
<i>Pagos informados con fondos del FMI (3)</i> (6)	13.314	87%	25.743	90%	<b>39.058</b>
<i>Pagos informados c/\$ provenientes de subastas</i>	1.926	13%	851	3%	<b>2.777</b>
<i>Pagos informados c/\$ provenientes de ventas directas del BCRA</i>		0%	1.487	5%	<b>1.487</b>
<i>Transferencia al BNA p/ pagos presupuestarios (4)</i>		0%	612	2%	<b>612</b>
<b>Total disponible para utilizar en el año (5)</b>	<b>27.728</b>		<b>28.682</b>		
<b>Saldo disponible en el año luego de los pagos informados</b>	<b>12.487</b>		<b>-12.499</b>		<b>-11</b>
% de uso de los fondos en el año (pagos)	55%		100%		

Fuente: elaboración propia en base a información provista por TGN

Notas: (1) Neto de comisiones y gastos

(2) Pagos informados por la TGN. La diferencia entre los desembolsos y pagos (0,03%) surge de convertir a U\$S los pagos en \$ informados resultantes de las subastas.

(3) Incluye los pagos efectuados con los fondos de la cuenta de Fortalecimiento de las Reservas

(4) De acuerdo con el auditado, la venta directa por parte del BCRA de U\$S 2.098.635.886,67 (27/7/19) resultó en un monto de \$ 120.000.000.000, de los cuales \$35 mil millones (U\$S 612 millones) fueron transferidos al BNA (cta. 3855) para financiar gastos presupuestarios en pesos.

(5) El disponible de 2019 contempla los desembolsos del año 2019 más el remanente del año anterior

(6) Dentro de los pagos imputados a los fondos del FMI se incluye un pago en moneda local por \$ 43.506 millones, equivalentes a U\$S 1.132,97 millones el 28/12/18, para el cual no se indica el origen de los pesos y no está incluido en la información de subastas ni de ventas directas de moneda extranjera que el auditado detalla<sup>240</sup>.

Se destaca que el uso del total de pagos informado por el auditado representó el 55% del total desembolsado en 2018, resultando en un saldo disponible de U\$S 12.487 millones, de los cuales U\$S 7.500 millones corresponden al saldo depositado en la Cuenta de

<sup>240</sup> En el archivo Excel “Detalle de pagos FMI.xls” (embebido en IF-2021-76909364-APN-TGN#MEC, en respuesta a Nota AGN 609/21, P.8) y Excel “Resumen de desembolsos del FMI y su aplicación.xls” (adjunto en ME-2019-107873312-APN-TGN#MHA, adjunto en IF-2021-76909364-APN-TGN#MEC), dicho pago se incluye en la asignación “FMI”, pero no figura en las pestañas de gastos financiados con pesos provenientes de subastas ni ventas directas.



## Auditoría General de la Nación

Fortalecimiento de las Reservas<sup>241</sup> y U\$S 4.987 millones depositados en cuentas operativas de la TGN en el BCRA.

Respecto del destino específico, el Ministerio de Economía, a través de la ONP, indicó que los fondos se destinaron a atender parcialmente intereses y amortizaciones de deuda pública, especificando para 2018 que dichos servicios de deuda correspondían a títulos públicos<sup>242</sup>, aunque responde referenciándose a los fondos ingresados en el primer desembolso de 2018 (incorporado al Presupuesto mediante Dec. 1.053/18) y a los desembolsos presupuestados en 2019 (crédito asignado en Ley 27.467 de Presupuesto 2019 más la modificación presupuestaria de Dec. 740/19). No obstante, en el detalle de gastos financiados con fondos provenientes del Acuerdo provisto por la TGN (planilla Excel)<sup>243</sup> se contemplan los recursos ingresados de todos los desembolsos, el pago de servicios de la deuda de otros instrumentos de deuda distintos a los títulos públicos (deuda bilateral y multilateral), y se observan otras aplicaciones diferentes al pago de servicios de la deuda (gastos y honorarios, y pago de obligaciones de comercio exterior relacionadas al mercado energético), todos ellos conceptos presupuestarios (ver cuadros 24 y 25).

Asimismo, la TGN aclara que los desembolsos del FMI fueron gestionados según indicaciones emanadas por las autoridades en el marco de los criterios establecidos en el Convenio Marco del ASB<sup>244</sup>.

En el cuadro que sigue se exponen los pagos informados por la TGN por categoría:

---

<sup>241</sup> Saldo de la Cuenta Depósitos para el Fortalecimiento de Reservas Internacionales en los estados contables del BCRA (<http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/e2018estadoscontables.pdf>) al tipo de cambio de Referencia al 31/12/18 calculado por el BCRA según la metodología establecida en la Comunicación "A" 3500.

<sup>242</sup> IF-2021-72665110-APN-ONP#MEC en respuesta a Nota AGN 609/21 (pregunta 8).

<sup>243</sup> Archivo con detalle de pagos (Excel) y memorando ME-2019-107873312-APN-TGN#MHA embebidos en IF-2021-76909364-APN-TGN#MEC, en respuesta a Nota AGN 609/21, pregunta 8.

<sup>244</sup> IF-2021-76909364-APN-TGN#MEC, en respuesta a Nota AGN 609/21, pregunta 8.



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 24  
Pagos informados por categoría y moneda  
En millones de US\$ y en porcentaje

Pagos informados (en mill US\$)	2018					2019				
	Pagos en \$ (expresados en mill US\$)	Pagos en moneda extranjera (expresados en mill US\$)	Total 2018	% en moneda extranjera sobre el total pagado del rubro en el año	% del rubro sobre total pagos en el año	Pagos en \$ (expresados en mill US\$)	Pagos en moneda extranjera (expresados en mill US\$)	Total 2019	% en moneda extranjera sobre el total pagado del rubro en el año	% del rubro sobre total pagos en el año
BANCA PRIVADA	0	11	11	100%	0%	0	1	1	100%	0%
BILATERALES	0	98	98	100%	1%	0	273	273	100%	1%
ENERGÍA	0	0	0		0%	0	629	629	100%	2%
GASTOS Y HONORARIOS	0,2	3	3,2	94%	0%	0,0005	58	58	100%	0%
LEY N 27.249 - NORMALIZACION	0	3	3	100%	0%	0	181	181	100%	1%
MULTILATERAL	0	416	416	100%	3%	0	2.456	2.456	100%	9%
PROVEEDORES	0	3	3	100%	0%	0	15	15	100%	0%
RESTO BANCA PRIVADA	0	0	0		0%	0	1	1	100%	0%
RESTO BILATERALES	0	0	0		0%	0	2	2	100%	0%
TÍTULOS PÚBLICOS	3.059	11.649	14.708	79%	97%	2.310	22.125	24.435	91%	87%
OTROS	0,0001	0	0,0001	0%	0%	3	4	6	60%	0%
<b>Total</b>	<b>3.059</b>	<b>12.181</b>	<b>15.240</b>		<b>100%</b>	<b>2.312</b>	<b>25.743</b>	<b>28.056</b>		<b>100%</b>
<i>Pago intereses FMI</i>		107	0,70%				1.228	4,38%		

Fuente: elaboración propia en base a información provista por TGN

(1) Dentro del rubro Títulos Públicos, el 1,6% en 2018 y el 5,2% en 2019 de los pagos informados fueron referenciados como pagos de operaciones "Repo" con BONAR<sup>245</sup>.

Nota: los conceptos de deuda se presentan con las categorías establecidas en el Cuadro 1A de la Cuenta de inversión y por los conceptos informados de forma genérica. No se tienen en cuenta las aplicaciones a gastos presupuestarios que resultaron de la transferencia de \$35 mil millones al BNA. Esto explica la diferencia en el monto total pagado en 2019 en este cuadro en relación con el anterior.

<sup>245</sup> Las operaciones REPO consisten en la emisión de títulos (BONAR en este caso) que son vendidos a un comprador, pactando su posterior recompra a un precio de venta ajustado (tasa LIBOR + un margen en este caso) con un plazo estipulado. Los pagos informados se corresponden con los pagos de intereses de dichas operaciones registrados en el SIGADE.





## Auditoría General de la Nación

En cuanto a los pagos relacionados al mercado energético<sup>246</sup>: el Tesoro Nacional cancela estas obligaciones en favor de Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA), Integración Energética Argentina S.A. (IEASA) y Ente Binacional Yaciretá (EBY) con cargo a su cuenta de divisas en el BCRA para reducir la cantidad de actores que intervienen en el mercado abierto de cambios<sup>247</sup>.

Si se detalla por aplicación directa de fondos o por subastas y venta de moneda extranjera, se observa lo siguiente:

---

<sup>246</sup> De acuerdo con el ME-2019-02200601-APN-SECH#MHA (11/01/19), el destino de los pagos son los siguientes:

- Órdenes de pago a favor de CAMMESA): Operaciones de comercio exterior para la importación de combustibles líquidos (Fuel oil y Gas oil) para abastecer a las Centrales Eléctricas
- Órdenes de pago a favor de IEASA: Operaciones de comercio exterior con destino a importación de gas de Bolivia y Chile, e importación de GNL a través de buques que llegan a las terminales regasificadoras de Argentina.
- Órdenes de pago a favor de EBY: Operaciones de comercio exterior con destino al pago de Cesión de Energía.

<sup>247</sup> La TGN aclara que las órdenes de pago correspondientes a las aplicaciones de fondos fueron emitidas por el SAF 355 (Servicio de la Deuda Pública), excepto aquellas órdenes de pago vinculadas a operaciones de comercio exterior relacionadas con el mercado de energía. La emisión de estas OP por parte de estos SAF son excepciones a lo dispuesto por la Res. SH N° 262 (art. 4) y Disp. Conj. N° 11/2015 CGN y 44/2015 TGN, autorizadas por Memorandum ME-2018-36816908-APN-SECH#MHA para 2018 y Memorandum ME-2019-02200601-APN-SECH#MHA para 2019.



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 25

Pagos informados por aplicación de fondos y venta/subasta de moneda extranjera  
En millones de US\$ y en porcentaje

Pagos informados por moneda de aplicación	2018	%	2019	%
<b>Pagos c/fondos FMI</b>	<b>13.314</b>	<b>87%</b>	<b>25.743</b>	<b>92%</b>
BANCA PRIVADA	11	0,1%	1	0,0%
BILATERALES	98	0,6%	273	1,0%
ENERGÍA	0	0,0%	629	2,2%
GASTOS Y HONORARIOS	3	0,0%	58	0,2%
LEY N 27.249 – NORMALIZACION	3	0,0%	181	0,6%
MULTILATERAL	416	2,7%	2.456	8,8%
PROVEEDORES	3	0,0%	15	0,1%
RESTO BANCA PRIVADA	0	0,0%	1	0,0%
RESTO BILATERALES	0	0,0%	2	0,0%
TÍTULOS PÚBLICOS	12.782	83,9%	22.125	78,9%
OTROS	0	0,0%	4	0,0%
<b>Subastas de fondos del FMI</b>	<b>1.926</b>	<b>13%</b>	<b>851</b>	<b>3%</b>
GASTOS Y HONORARIOS	0	0,0%	0	0,0%
TÍTULOS PÚBLICOS	1.926	12,6%	851	3,0%
OTROS	0	0,0%	0	0,0%
<b>Venta directa BCRA de fondos FMI</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>1.461</b>	<b>5%</b>
TÍTULOS PÚBLICOS	0	0,0%	1.459	5,2%
OTROS	0	0,0%	3	0,0%
<b>Total general</b>	<b>15.240</b>	<b>100,00%</b>	<b>28.056</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: elaboración propia en base a información provista por TGN

Nota: No se tienen en cuenta las aplicaciones a gastos presupuestarios que resultaron de la transferencia de \$35 mil millones al BNA.

En relación con los montos de moneda extranjera provenientes del préstamo del FMI subastados por cuenta y orden del Ministerio de Hacienda, se observan diferencias significativas en los totales informados entre diversas fuentes de información. Estas diferencias se encuentran en los años 2018 y 2019, tal como se muestra en el cuadro que sigue:



Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 26

Montos de las subastas de fondos del préstamo del FMI

En millones de U\$S

En mill U\$S	Monto autorizado a subastar por ME (Notas al BCRA) (1)	Informado por BCRA (2)	Extracto de la Cuenta 20501 (3)	Pagos informados y realizados por Ministerio de Economía (4)	Diferencias (4-3)
2018	3.275	3.275	3.025	2.000	-1.025
2019	5.400	5.336	5.336	840	-4.496
<b>Total</b>	<b>8.675</b>	<b>8.611</b>	<b>8.361</b>	<b>2.840</b>	<b>-5.521</b>

Fuente:

(1) Notas del Ministerio de Economía al BCRA solicitando y autorizando las subastas<sup>248</sup>

(2) Montos informados por el BCRA en concepto de subastas de dólares por cuenta y orden de Hacienda<sup>249</sup>. Aunque el BCRA no informa taxativamente que todos los fondos subastados fueran provenientes del préstamo FMI, el total para 2018, coincide con lo informado por JGM a la Cámara de Diputados<sup>250</sup>.

(3) Extracto de la Cuenta 20501<sup>251</sup>

(4) Información enviada por el ME detallando los pagos realizados con fondos del ASB, donde se indican subastas y pagos realizados con los fondos resultantes<sup>252 253</sup>.

En este orden, el Ministerio de Hacienda informó a la Bicameral de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación – Ley 27.249<sup>254</sup> subastas por US\$ 4.040 millones desde el 20/06/18 hasta el 4/06/19, siendo que en el extracto de movimientos de la cuenta 20501 se verificaron subastas por U\$S 5.065 para ese período.

<sup>248</sup> Archivos pdf adjuntos en IF-2021-00191914-GDEBCRA-GPOM#BCRA, embebido en NO-2021-00195233-GDEBCRA-GG#BCRA, rta Complementaria a la Nota Nro. 400/02/2021 en rta a Nota AGN 607/21, P6.

<sup>249</sup> Link: <https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/subasta-dolares-hacienda.asp>. Coincide con lo indicado en el Informe anual del BCRA al Congreso de 2019 (<http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2019.pdf>).

<sup>250</sup> IF-2021-00191914-GDEBCRA-GPOM#BCRA, en respuesta a Nota AGN 607/21

<sup>251</sup> Archivo pdf "Extracto 630 AGN" embebido en el IF-2021-82574696-APN-TGN#MEC, obrante en el EX-2021-73228474- -APN-DGDA#MEC, provisto en rta a Nota AGN 630/21-SSP.

<sup>252</sup> Excel "Detalle de pagos FMI" embebido en IF-2021-76909364-APN-TGN#MEC (en respuesta a Nota AGN 609/21, P.8) y excel "Resumen de desembolsos del FMI y su aplicacion" adjunto en ME-2019-107873312-APN-TGN#MHA, adjunto en IF-2021-76909364-APN-TGN#MEC. Pestaña subastas.

<sup>253</sup> El MH informó subastas por U\$S 2.000.000.000 (\$53.374.017.124) obtenidos en 2018 y U\$S 840.000.000 (\$ 36.764.491.000) en 2019. Estos montos son brutos, sin descontar las comisiones pagadas. Respecto de la venta directa, el 27/7/19 se realizó una venta directa por U\$S 2.098.635.886,67, resultando en \$ 120.000.000.000 que fueron transferidos a la Cuenta en pesos BCRA 2020/00. De esos pesos, se transfirieron \$ 35,000 millones al BNA (cta. 3855) para financiar gastos presupuestarios en pesos, de los cuales no se tiene el detalle de su aplicación. Los restantes \$ 85,000 millones fueron aplicados a pagos de servicios de deuda cuyo detalle se incluye en los cuadros presentados.

<sup>254</sup> NO-2019-56117033-APN-DIC#MHA del 19/06/2019 del MH a la JGM dando respuesta al requerimiento de la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago Deuda Exterior de la Nación le hiciera al MH Dujovne el 21/5/19 (enviada como anexo del 21/05/19 de MECON en respuesta a Nota AGN 593/21 a la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación - Ley 27.249)



## Auditoría General de la Nación

También la JGM indicó subastas de fondos del ASB por un importe que difiere del que surge de la información provista por el auditado. En el informe 114 que dicho Organismo envió a la Cámara de Diputados en 2018<sup>255</sup> se aclara que “El monto total subastado en el marco del componente de apoyo presupuestario del financiamiento provisto por el Fondo Monetario Internacional fue de USD 3.275 millones”<sup>256</sup>.

Esta divergencia de información detectada por diferentes fuentes oficiales compromete la validación de la integridad de la información declarada por el auditado, afectando la seguridad en la validación del uso los fondos y su trazabilidad, lo cual impacta negativamente en la rendición de cuentas efectuada en periodo auditado.

Se destaca que en el apartado “Piso al cambio en las reservas internacionales netas propias” del Acuerdo Stand By de octubre de 2018 (adenda al Acuerdo Stand By) se plantea la elaboración de un “Sistema para la conversión ordenada y transparente de los desembolsos del Fondo para cubrir las necesidades de financiamiento presupuestario”. Ante el requerimiento efectuado al Auditado, este no indicó si se elaboró o no el sistema<sup>257</sup>.

De lo expuesto en los cuadros 23, 24 y 25 se destaca el uso de fondos del Acuerdo (deuda denominada en moneda extranjera) para hacer frente a pagos en moneda local. Se realizaron pagos en pesos por el equivalente a U\$S 5.371 millones, lo que representó el aproximadamente 12 % del del total de pagos informados de 2018-2019 (U\$S 43.296 millones) y del monto desembolsado neto (U\$S 43.922 millones). Considerando el rubro títulos públicos, el 14% de los pagos por dicho concepto eran pagos en pesos. La aplicación de deuda externa para el pago de deuda interna se traduce en un mayor riesgo de moneda, afectando la estructura de la deuda y acrecentando su vulnerabilidad.

---

<sup>255</sup> <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/12/Informe%2014%20-%20Diputados.pdf>

<sup>256</sup> Cabe aclarar que el informe (de fecha 3/10/18) no indica para qué período se corresponde dicho monto. Luego, el informe expone una tabla que totaliza U\$S 3.359 millones subastados entre el 18/6/18 y el 5/9/18, aunque sin indicar taxativamente si corresponden a subastas de fondos del Acuerdo, monto que difiere del del párrafo precedente. Asimismo, en la pág. 16 informan subastas por otro monto: “De los USD 15.000 millones desembolsados por el FMI, el Ministerio de Hacienda informa que 7.500 se utilizaron para fortalecer las reservas del BCRA y los otros 7.500 fueron subastados para atender las necesidades financieras del Tesoro”.

<sup>257</sup> Respuesta a Nota AGN 664/21 (pregunta 3). El Ministerio de Economía responde a través de la ONCP, quien declara no haber intervenido en la elaboración del citado sistema. La SF remite lo informado por la ONCP, sin agregar otra información.



## Auditoría General de la Nación

A continuación, se presentan los pagos en concepto de títulos públicos según el año de emisión del instrumento pagado:

Cuadro N° 27

*Año de emisión de la deuda instrumentada en títulos públicos pagada con fondos del préstamo ASB*

*En millones US\$ y en %*

<b>Año de emisión del instrumento</b>	<b>Importe en US\$</b>	<b>Importe en mill US\$</b>	<b>% sobre el total</b>
<b>No es reestructuración o canje de deuda</b>	<b>36.031.503.436</b>	<b>36.032</b>	
2002	27.231	0	0,0001%
2004	41.470.361	41	0,11%
2010	13.896.699	14	0,04%
2011	2.888.985.768	2.889	7,38%
2012	100.801.755	101	0,26%
2013	464.928.548	465	1,19%
2014	4.789.727.937	4.790	12,24%
2016	4.771.675.379	4.772	12,19%
2017	7.780.463.194	7.780	19,88%
2018	10.499.902.406	10.500	26,82%
2019	4.679.624.160	4.680	11,96%
<b>Sin información sobre si es reestructuración o canje</b>	<b>54.264</b>	<b>0,05</b>	
2001	53.755	0	0,0001%
1999/2001	509	0	0,000001%
<b>Sí es reestructuración o canje de deuda</b>	<b>3.111.138.061</b>	<b>3.111</b>	
2003	2.037.986.403	2.038	5,21%
2015	717.952.730	718	1,83%
2016	355.198.928	355	0,91%
<b>Año de emisión sin determinar</b>	<b>46.210</b>	<b>0,05</b>	0,0001%
<b>Total general</b>	<b>39.142.741.971</b>	<b>39.143</b>	<b>100,00%</b>

*Fuente: elaboración propia en base a información provista por MF, SIGADE e Infoleg*

Del cuadro se observa que el 70,85% del total de los pagos realizados con uso de los fondos del ASB, en concepto de servicios de títulos públicos correspondieron a emisiones de deuda del periodo 2016-2019 donde se destacan los montos correspondientes a vencimientos de deuda emitida en los años 2017 y 2018. Esto da cuenta de cómo los recursos del ASB se utilizaron para hacer frente a compromisos de deuda de corto plazo del total de cancelaciones. Asimismo, el 39% se corresponden a cancelación de servicios de deuda emitida en los años 2018 y 2019.

En el Anexo 10 se presenta un mayor detalle de los instrumentos específicos y/o acreedor a quien se dirigió el pago informado.

*Registro en el BCRA: Cuentas contables Operativas de la TGN en el BCRA*



## Auditoría General de la Nación

En cada desembolso acordado en el marco del SBA, el Ministro de Economía le solicita al Presidente del BCRA mediante nota que realice una compra de divisas por la suma de DEG que corresponda, indicando que las divisas correspondientes a dicho desembolso se depositen en las cuentas operativas abiertas o cuya apertura sea necesaria para cada moneda a nombre de la TGN. Posteriormente, se solicita dichas divisas se conviertan a dólares estadounidenses y se indican las cuentas específicas para depositar los fondos resultantes de la venta de divisas.

Estas cuentas son:

- Cuenta 20501 “Depósitos del Gobierno Nacional en Moneda Extranjera– Cuenta Operativa” del Tesoro Nacional, radicada en el BCRA
- Cuenta especial a nombre de la TGN denominada “Depósitos del Gobierno Nacional en Moneda Extranjera - Fortalecimiento de las Reservas Internacionales del BCRA" (202.02.24.00)<sup>258</sup>

En el caso de los 5 desembolsos realizados en el marco del SBA entre 2018 y 2019, se indicó el depósito de los fondos resultantes de la venta de divisas en la Cuenta 20501, en la cual los fondos del FMI se integraron al resto de recursos provenientes del endeudamiento en moneda extranjera<sup>259</sup>.

Sólo en el caso del primer desembolso (registrado en SIGADE el 25/6/18) se requirió el uso de la Cuenta DEPOSITOS DEL GOBIERNO NACIONAL EN MONEDA EXTRANJERA –FORTALECIMIENTO DE LAS RESERVAS INTERNACIONALES DEL BCRA", donde se solicitó depositar el 50% del desembolso<sup>260</sup>. En relación con el

---

<sup>258</sup> Esta cuenta consta de 6 subcuentas, a saber (la información provista por la TGN no describe ni define las sub cuentas):

1. DGN-ME Fortalecimiento de Reservas Internacionales del BCRA 20563/00 “US\$”
2. DGN-ME Fortalecimiento de Reservas Internacionales del BCRA 20564/00 “EUR”
3. DGN-ME Fortalecimiento de Reservas Internacionales del BCRA 20565/00 “CNY”
4. DGN-ME Fortalecimiento de Reservas Internacionales del BCRA 20566/00 “GBP”
5. DGN-ME Fortalecimiento de Reservas Internacionales del BCRA 20567/00 “JPY”
6. DGN-ME Fortalecimiento de Reservas Internacionales del BCRA 20568/00 “DEG”

<sup>259</sup> Las cuentas operativas abiertas en el BCRA se utilizan principalmente para la cancelación de pagos de la Deuda Pública, como así también como cuenta de Acreditación del producido por Colocaciones de Títulos Públicos y/o Desembolsos en Moneda Extranjera (Definición brindada por la TGN en IF-2021-68922128-APN-TGN#MEC -embebido en PV-2021-69557886-APN-SSP#MEC-, en respuesta a Nota AGN 590/21 a la Sub Secretaría de Presupuesto, pregunta 2.a).

<sup>260</sup> De acuerdo con la TGN, las cuentas fortalecimiento de reservas internacionales en las distintas monedas fueron abiertas por instrucción del Ministro de Hacienda en el marco del Acuerdo Stand By entre la República Argentina y el FMI con el objeto de que los fondos allí acreditados tengan en esa instancia el carácter de tramos precautorios hasta tanto se disponga su utilización (IF-2021-68922128-APN-



## Auditoría General de la Nación

destino de los fondos depositados en dicha cuenta, la TGN indicó que los fondos fueron utilizados para atender los conceptos dispuestos en el Marco del Acuerdo, sin dar mayor detalle<sup>261</sup>. Al 31/12/2019 el saldo de las subcuentas relacionadas con la cuenta Fortalecimiento de Reservas es cero dado que, conforme surge del detalle provisto por TGN<sup>262</sup>, entre el 26/9/19 y el 22/10/19 los fondos de esta cuenta fueron transferidos a la cuenta 20501, desde la cual dichos fondos se aplican a los usos detallados anteriormente.

Cabe destacar que, al momento del registro del primer desembolso, esta cuenta contable del pasivo no se hallaba incorporada en el Manual de Cuentas publicado en la Intranet de la Institución<sup>263</sup>.

### *iv. Rendición de cuentas del uso de los fondos*

#### **En los expedientes provistos por el ME no consta el envío de informes al FMI por parte del MH de acuerdo a lo establecido en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y el BCRA**

El art. 1, punto 6 del Convenio MH-BCRA establece que el MH proveerá al FMI detalles sobre el uso de los fondos provenientes del préstamo (en la primera versión se estipulaba una frecuencia diaria y en la adenda pasó a ser semanal), dando trazabilidad a los gastos asociados (compromiso que se pierde en la adenda).

En los expedientes provistos por el ME no consta el envío de informes al FMI por parte del MH en el marco de lo previsto por el Convenio. Por otro lado, el auditado tampoco indica el envío de estos informes ni qué área estaba a cargo de proveer dicha información<sup>264</sup>. Esto es contrario a los principios de la UNCTAD en los cuales se

---

TGN#MEC (embebido en PV-2021-69557886-APN-SSP#MEC), en respuesta a Nota AGN 590/21 a la Sub Secretaría de Presupuesto (pregunta 2.a).

<sup>261</sup> IF-2021-68922128-APN-TGN#MEC en respuesta a Nota AGN 590/21, punto 2.b. ii.

Asimismo, la TGN indicó que los fondos asignados a esta cuenta, como la de cualquier otra cuenta de la TGN, pueden ser instruidos con la firma conjunta de dos funcionarios de la nómina autorizada a librar fondos por la Secretaría de Hacienda ante el BCRA que incluye a la autoridad superior del Ministerio (IF-2021-68922128-APN-TGN#MEC en respuesta a Nota AGN 590/21, punto 2.b.i.).

<sup>262</sup> IF-2021-68922128-APN-TGN#MEC en respuesta a Nota AGN 590/21

<sup>263</sup> Informe N° 233/1132/18 elaborado por la Auditoría General del BCRA, provisto en la respuesta a la Nota AGN 675/20. Actualmente el Manual sí contiene una descripción contable de su forma de imputación, pero no contiene una definición conceptual de la misma (copia provista en Nota 400 02 2021 – BCRA en respuesta a Nota AGN 607/21, pregunta 12).

<sup>264</sup> El Ministerio, a través de respuesta de la ONCP, aclara que “La única información semanal que envió la Dirección de Informaciones Financieras (DIF) dependiente de esta Oficina Nacional (ONCP) fue un detalle de las colocaciones de deuda, información que luego se reflejó en las publicaciones mensuales en la



## Auditoría General de la Nación

establece que los prestamistas son responsables de la supervisión posterior al desembolso sobre el uso del dinero prestado (Principio 5) así como los deudores tienen la responsabilidad de establecer sistemas de supervisión efectivos (Principio 13). Asimismo, el Ministerio no indicó un proceso para dar cumplimiento a la norma (elaboración y envío de dichos informes)<sup>265</sup>.

En relación con la trazabilidad del uso de los fondos, la misma se informó a través de planillas en formato Excel, en donde se referencian los datos y los movimientos de las cuentas contables (20501 y cuenta de fortalecimiento de las reservas internacionales del BCRA), las cuales son de operatoria manual (no son una salida de un sistema).

Por otro lado, no se utilizó una cuenta única para recibir y aplicar los fondos del FMI (la mayor parte de los recursos se canalizaron a través de la cuenta 20501 “Depósitos del Gobierno Nacional en Moneda Extranjera – Cuenta Operativa” en la cual los fondos del FMI se integraron al resto de recursos provenientes del endeudamiento en moneda extranjera), dificultando evaluar la trazabilidad en el uso de los fondos del préstamo.

### *Dictamen de la ONP sobre el uso de los fondos*

Por otro lado, dado que el SBA fue registrado como deuda multilateral (tanto en 2018 como en 2019), correspondía un dictamen técnico de la ONP de acuerdo a la Res. 108/09<sup>266</sup>.

---

página web. La ONCP no está en conocimiento de quién era el encargado de proveer dicha información”. Respuesta a Nota AGN 664/21, pregunta 1.

También se consultó al BCRA respecto del envío de informes sobre uso de los fondos (Nota AGN 607/21, pregunta 8), pero éste responde sólo refiriéndose a las operaciones de cambio asociadas a las licitaciones y subastas de divisas. Debe tenerse en cuenta que el Convenio indica que es el Ministerio quien debe rendir al FMI sobre el uso de los fondos.

<sup>265</sup> El Mecon indicó, a través de la TGN, que los desembolsos del FMI fueron gestionados según indicaciones emanadas por las autoridades en el marco de los criterios establecidos en el Convenio Marco del Acuerdo Stand By entre la República Argentina y el FMI. Asimismo, destaca que dio apoyo operativo a las autoridades de la SH no teniendo conocimiento sobre la existencia de otros documentos o procedimientos específicos además de los relacionados a los pagos instruidos por los SAF a sus respectivos beneficiarios de pago, a través de órdenes de pago emitidas por estos últimos, conforme lo establece el art. 35 inc. e) del Anexo al Decreto N° 1344/07, reglamentario de la Ley N° 24.156 (IF-2021-76909364-APN-TGN#MEC en respuesta a Nota AGN 609/21, pregunta 9).

<sup>266</sup> Debido a que los préstamos multilaterales no tienen partida presupuestaria específica, sino que en el presupuesto figura el proyecto de inversión que puede ser financiado con cualquier fuente, la participación de la ONP se centra en verificar que el proyecto de inversión esté incluido en el presupuesto para ese ejercicio, caso contrario, indica si existen compensaciones de crédito dentro del Ministerio que puedan ser utilizadas mediante asignaciones de crédito.





## Auditoría General de la Nación

A modo de antecedente comparable se expone el caso de la emisión y colocación del título público denominado BIRAD 7,125% 2117, donde se encontró la intervención de la ONP en la etapa previa a la emisión de un instrumento, en donde realizaron consideraciones sobre el destino de los fondos obtenidos, y luego se remitió esta intervención a la Subsecretaría de Financiamiento del Ministerio de Finanzas. No se encontraron registros de esta opinión de la ONP en otras emisiones (anteriores o posteriores) de deuda externa.

Se resalta que el incumplimiento de la manda establecida en el Convenio BCRA-MH genera **riesgos de control en la aplicación** de los fondos y su trazabilidad así como en la rendición de cuentas.

Por todo lo expuesto, en los casos donde se prevea la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos, **se recomienda** que el proceso aplicable a este tipo de operaciones asegure el cumplimiento de los compromisos asumidos.

### **(5) Medidas adoptadas en relación con la manda del art. VI del Convenio Constitutivo del FMI**

**Durante el periodo del ASB se observó una salida de capitales considerable y continua, alcanzando el máximo de la década y el máximo del período de flexibilización de las regulaciones cambiarias (2016-2019). No obstante, la implementación de medidas que tiendan a evitar a salida de capitales no se dio hasta septiembre de 2019, una vez realizados los 5 desembolsos de los fondos del préstamo del Fondo, resultando tardía en términos de la manda del Convenio Constitutivo del FMI.**

En relación con el uso de los fondos, el art. VI del FMI establece que los recursos provistos por el Fondo no podrán ser utilizados para hacer frente a una salida considerable o continua de capital (sección 1, inc. a)<sup>267</sup>. Ante esta situación dicho art. establece que los países miembros podrán ejercer los controles que consideren necesarios para regular los movimientos internacionales de capital (sección 3) y que el mismo Fondo podrá requerir

---

<sup>267</sup> En relación con la definición de salida de capitales, el Convenio no define dicho concepto.



## Auditoría General de la Nación

al país que adopte medidas de control para evitar que ello suceda (sección 1)<sup>268</sup>. Cabe mencionar que dicha prohibición no es abordada en el texto del Acuerdo ni del Convenio MH-BCRA.

Por su lado, el BCRA en su Informe anual al Congreso para el año 2019 indica que parte de la formación de activos externos (FAE) del sector privado no financiero<sup>269</sup> “implicó cuantiosas necesidades de financiamiento externo” que fueron cubiertas en parte por los desembolsos netos de préstamos otorgados por el FMI<sup>270</sup>. Asimismo, en el informe "Mercado de Cambios, Deuda y FAE 2015-2019", el BCRA plantea que los fondos desembolsados del préstamo del FMI, “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”<sup>271</sup>.

En este sentido, se observó un ingreso neto de capitales especulativos<sup>272</sup> hasta abril de 2018 (resultado de un contexto de eliminación de las regulaciones para movimientos de capitales financieros iniciado a fines de 2015<sup>273</sup>), momento en que comienza una

---

<sup>268</sup> Al respecto, el **inciso b)** de la sección 1 aclara que “Nada de lo dispuesto en esta Sección se interpretará en el sentido de que: i) impide utilizar los recursos generales del Fondo en transacciones de capital de un monto razonable que se necesiten para aumentar las exportaciones o en el curso ordinario de las operaciones comerciales, bancarias o de otra índole, o ii) afecta a los movimientos de capital que el país miembro atienda con recursos propios; pero los países miembros se comprometen a que dichos movimientos de capital estén en consonancia con los fines del Fondo”.

<sup>269</sup> EL BCRA la calcula de la siguiente manera: billetes + Inversiones directas de residentes en el exterior + Otras inversiones de residentes en el exterior (serie publicada en el apartado Informe de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario, [opecames.xls \(live.com\)](http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2019.pdf))

<sup>270</sup> Informe Anual al Honorable Congreso de la Nación Argentina Año 2019, pág. 9. Disponible en: <http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/inf2019.pdf>. Informe elaborado en 2020.

<sup>271</sup> "Mercado de Cambios, Deuda y FAE 2015-2019", disponible en <http://www.bcr.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>. Informe elaborado en 2020.

<sup>272</sup> Definidos como los ingresos netos de salidas de los siguientes conceptos del Anexo Estadístico del Mercado de Cambios publicado por el BCRA: i. Compra-venta de títulos valores; e ii. Inversión directa y de portafolio de no residentes (que incluye la inversión directa, las inversiones aplicadas a la compra de inmuebles, y la inversión de portafolio).

<sup>273</sup> En el periodo comprendido entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017 se aplicaron una serie de medidas que liberalizaron el mercado cambiario y flexibilizaron las restricciones a los movimientos de capital. Las medidas implementadas en ese periodo eliminaron controles de acceso a la compra de moneda extranjera y al movimiento de capitales especulativos, eliminaron límites a la compra de moneda extranjera, eliminaron el carácter informativo de la declaración jurada, eliminaron plazos e incluso la obligación de liquidar las divisas de las exportaciones, etc. En el Anexo 11 se resumen las medidas de flexibilizaron previas al Acuerdo.



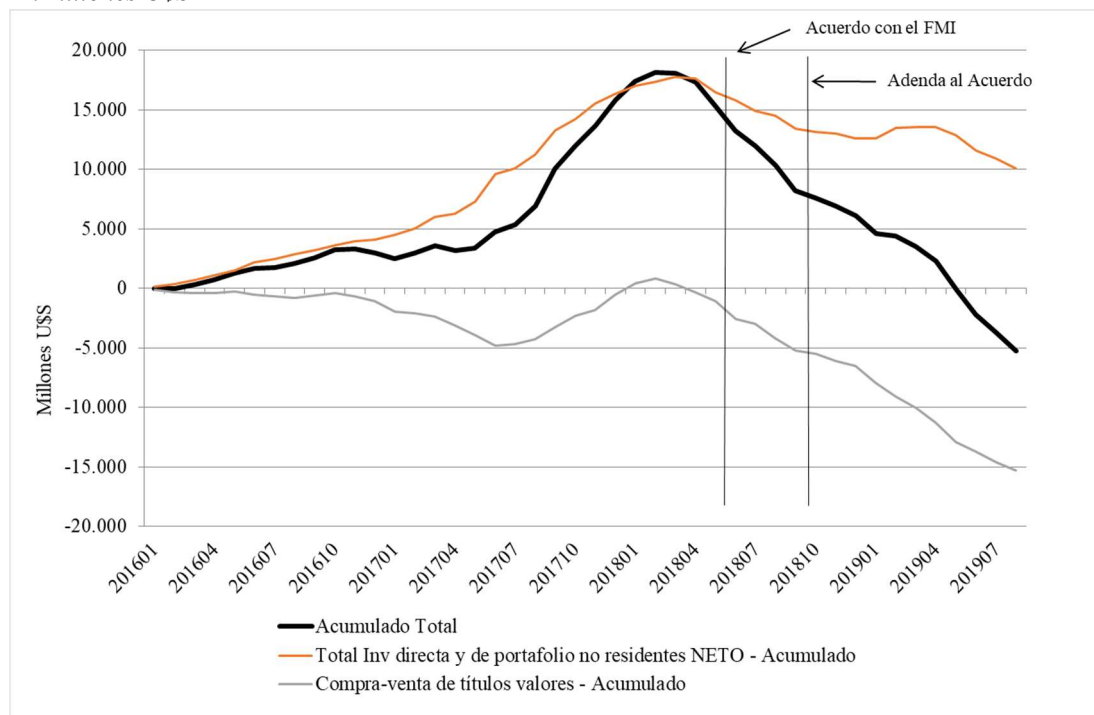
## Auditoría General de la Nación

reversión del flujo que se mantuvo en el resto del periodo auditado, tal como se muestra en el gráfico que sigue:

### Gráfico 1

*Inversión directa y de portafolio de no residentes y compra-venta de títulos valores. Acumulado desde enero de 2016 (período de flexibilización de las regulaciones)*

*En millones U\$S*



Fuente: Elaboración propia con datos del Balance cambiario – BCRA

Se observa que la compra-venta neta acumulada de títulos públicos es negativa casi en todo el periodo (ventas de títulos mayores a las compras), mostrando cierta recuperación en el periodo comprendido entre julio de 2017 y mayo de 2018 (inicio negociaciones c/FMI). Por su lado, la Inversión directa y de portafolio de no residentes neta acumulada es positiva (ingresos de fondos superiores a la salida) en todo el periodo, decreciendo particularmente en el periodo comprendido entre abril de 2018 y septiembre de 2019, periodo en que se efectuaron los desembolsos del FMI.

### *i. La salida de capitales*



## Auditoría General de la Nación

Dada la manda del Convenio Constitutivo (CC), se procedió a determinar si hubo salida de capitales “considerable” o “continua” mediante el “método residual de la balanza de pagos” (MRBP)<sup>274</sup>.

La salida de capitales siguiendo el método MRBP muestra una tendencia positiva en el periodo 2010 -2019<sup>275</sup>. Si bien el año 2016 arroja un ingreso de capitales del orden de los 12 mil millones de dólares, a partir de allí se revierte la tendencia, observándose un egreso de capitales por encima de la tendencia.

En el cuadro que sigue se muestra el valor de la salida de capitales y sus componentes para el período 2016-2019 (período de flexibilización del mercado cambiario y cuenta capital):

Cuadro N° 28

Salida de capitales según método MRBP. Evolución de sus componentes. Período 2016-2019.

En millones de U\$S

Año	Var. D.Ext. (1)	IED (2)	Sdo. Cta. Cte. (3)	Var. RI (4)	MRBP (5=1+2+3-4)
2016	14.021	3.260	-15.105	14.311	-12.135
2017	53.117	11.517	-31.151	14.556	18.927
2018	43.278	11.717	-27.084	11.277	16.635
2019	662	6.663	-3.710	-21.375	24.990
Promedio 10 años anteriores (2009-2019)					9.779
Promedio período flexibilización regulaciones cambiarias (2016-2019)					12.104

Fuente: Elaboración propia en base a la información del INDEC

Referencias: (1) Variación de deuda externa (pública y privada). Fuente INDEC.

(2) Inversión extranjera directa. Fuente INDEC

(3) Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Fuente INDEC. Valores negativos implican déficits de la cuenta corriente.

(4) Variación de Reservas Internacionales. Fuente INDEC.

Durante el periodo auditado se exacerbó la salida de capitales, en consonancia con la relajación de los controles existentes en los años anteriores a la firma del SBA. La salida

<sup>274</sup> El “método residual de la balanza de pagos” (MRBP) tiene por objetivo determinar cuáles son las divisas que entraron al país (endeudamiento externo, inversión extranjera directa -IED-, saldos de la cuenta corriente) que no son explicadas por la acumulación de reservas del BCRA, es decir, aquellos ingresos cuya aplicación no se corresponden ni con el pago del saldo de la cuenta corriente ni con la variación de reservas de autoridad monetaria. Es una estimación indirecta (por residuo). Fuente: Leandro M. Bona, LA FUGA DE CAPITAL EN LA ARGENTINA. Sus transformaciones, alcances y protagonistas desde 1976. DOCUMENTO DE TRABAJO N° 24 del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Este método es presentado por el Banco Mundial en *World Development Report* (Banco Mundial, “World development report. 1985”, Oxford University Press, New York, 1985). Se excluye la compra de divisas para atesoramiento, que no representa una “salida” desde el punto de vista estricto de la residencia.

<sup>275</sup> Se extiende el periodo de análisis más allá del auditado a fin de poder evaluar los atributos “continua” y “considerable”:



de capitales observada en el período auditado puede considerarse significativa ya que alcanza el máximo de la década y el máximo del período de flexibilización de las regulaciones cambiarias (2016-2019), además de registrar valores por encima de la tendencia.

**ii. Cambios en las regulaciones y controles cambiarios previos y posteriores a la firma del ASB**

Dada la salida de capitales observada durante el periodo, la implementación de controles para regular los movimientos internacionales de capital se encuentra en línea con el cumplimiento de la manda establecida en el art. VI sección 1 del CC y la facultad dada por la sección 3 de dicho artículo<sup>276</sup>.

En relación con las medidas de control al mercado cambiario adoptadas por las autoridades, la SF indicó a través de la ONCP no haber intervenido en relación a este punto<sup>277</sup>. Por su lado, el BCRA indicó<sup>278</sup> que a partir de las medidas adoptadas por el PEN mediante DNU 609 del 1/1/19, se modificó la normativa cambiaria a partir de la Comunicación “A” 6770 del 1/9/19, la cual restablece controles cambiarios que habían sido eliminados a partir de diciembre de 2015<sup>279</sup>. En diciembre de 2019, con la

---

<sup>276</sup> La Sección 3 establece sobre el control de las transferencias de capital que “Los países miembros podrán ejercer los controles que consideren necesarios para regular los movimientos internacionales de capital, pero ningún país miembro podrá ejercer dichos controles en forma que restrinja los pagos por transacciones corrientes o que demore indebidamente las transferencias de fondos para liquidar obligaciones”.

<sup>277</sup> NO-2020-91140043-APN-ONCP#MHA en NOTA IF-2021-06151446-APN-SLYA#MEC, en respuesta a Nota 676/20 (P.14).

<sup>278</sup> Se solicitó al BCRA indicar si en 2018/2019 el Banco adoptó medidas para asegurar el cumplimiento del art. VI, Sección 1.a del Convenio Constitutivo y evitar que los recursos del Fondo se utilicen para hacer frente a una considerable y sostenida salida de capitales y si esas medidas fueron acordadas con el Ministerio de Hacienda y/o Ministerio de Finanzas (Nota AGN 607/21 (pregunta 6.a y 6.c). El BCRA responde mediante Nota 400/02/2021 del BCRA en respuesta a Nota AGN 607/21, pregunta 7.

<sup>279</sup> El BCRA aclara que se modifica la normativa cambiaria en 2019:

- i. se establecieron los plazos para cumplir con la obligación de ingreso y liquidación de cobros de exportaciones de bienes y servicios
- ii. se dispuso la conformidad previa del BCRA para el acceso al mercado de cambios por parte de personas jurídicas residentes para cursar operaciones de FAE y operación derivados
- iii. se limitó el monto mensual por el cual las personas humanas residentes podían acceder al mercado de cambios sin la conformidad previa del BCRA para FAE, remisión de ayuda familiar y operaciones con derivados
- iv. se limitó el acceso de clientes no residentes sin la conformidad previa del BCRA (con ciertas excepciones: organismos internacionales, representaciones diplomáticas y consulares)
- v. se prohibió el acceso al mercado de cambios para realizar pagos de deudas y otras obligaciones en moneda extranjera entre residentes
- vi. se dispuso la conformidad previa del BCRA para cursar pagos de utilidades y dividendos, y para precancelar deudas por importaciones de bienes y servicios y de endeudamiento financiero con una antelación mayor a los 3 días hábiles



## Auditoría General de la Nación

Comunicación "A" 6844 se actualizó el texto ordenado "Exterior y cambios" con las disposiciones emitidas desde septiembre de 2019.

En el cuadro que sigue se resumen las medidas tomadas en relación con los controles cambiarios y el movimiento de capital durante la vigencia del Acuerdo:

Cuadro N° 29

Cambios en las regulaciones cambiarias durante la vigencia del Acuerdo

Fecha	Norma	Cambio en la regulación
1/9/2019	Com. A 6770 y Dec. 609/19	<p>i. Que se ingrese y liquide el cobro de exportaciones de bienes y servicios para los permisos de embarque oficializados a partir del 02/09/19 y los oficializados con anterioridad a esa fecha y pendientes de cobro.</p> <p>ii. La conformidad previa del BCRA para personas jurídicas y físicas (cuando superen los U\$S 10.000 mensuales) para el acceso al mercado de cambios para la constitución de activos externos y garantías para operaciones de derivados.</p> <p>iii. Se establece que cuando el monto de la operación de compra de moneda extranjera supere los U\$S 1.000 por mes en la entidad interviniente, la operación deberá cursarse con débito a cuentas locales.</p> <p>iv. La conformidad previa del BCRA para el acceso al mercado de cambios para la compra de U\$S 1.000 de no residentes.</p> <p>v. La obligación de ingreso y liquidación en el mercado de cambio local de las nuevas deudas de carácter financiero con el exterior; adoptando el mismo el carácter obligatorio para el cumplimiento de los intereses y capital de las mismas.</p> <p>vi. La prohibición del acceso al mercado de cambios para el pago de deudas y obligaciones en moneda extranjera entre residentes, a excepción de obligación instrumentadas mediante registro o escritura pública.</p> <p>vii. La conformidad previa de BCRA para el acceso al mercado de cambios para el giro de utilidades y dividendos.</p> <p>viii. La conformidad previa del BCRA para el acceso al mercado de cambios para la pre-cancelación de deuda por importaciones de bienes y servicios.</p> <p>ix. La conformidad previa del BCRA para el acceso al mercado de cambios para el pago de deuda vencida o a la vista por importaciones cuando estas superen los USD 2 millones.</p> <p>x. La conformidad previa del BCRA para el acceso al mercado de cambios para el pago de servicios con empresas vinculadas del exterior.</p> <p>xi. Se imposibilita a las autoridades a operar en cambio, a comprar títulos valores en moneda extranjera en el mercado secundario, ni utilizar sus Posición General en Cambios para pagos a proveedores locales.</p> <p>xii. Se limita la tenencia en moneda extranjera de las casas de cambio.</p> <p>xiii. Se reestablece el boleto de compra y venta por operación de cambio y su carácter de declaración jurada.</p> <p>xiv. Se establece previa autorización para efectuar transferencias al exterior.</p>

vii. realización por cada operación de cambio de un boleto de compra o venta de cambio, donde conste el carácter de declaración jurada del ordenante sobre los datos contenidos en el mismo, incluyendo el concepto de la operación y el cumplimiento de los límites y requisitos establecidos. La entidad interviniente debe constatar la razonabilidad de la operación y el cumplimiento de los límites normativos.



## Auditoría General de la Nación

11/9/2019	Comunicación A 6780	Limita a mil dólares sobre el conjunto de las operaciones de compra mensuales de moneda extranjera con efectivo. Establece como requisito para que los residentes puedan acceder al mercado de cambios dentro de los límites que establece el punto 6 de la comunicación A 6770, la presentación de una declaración jurada de no vender dicha moneda extranjera en el mercado secundario de títulos valores dentro de los 5 días hábiles de su adquisición.
30/9/2019	Comunicación A 6799	Establece restricciones a la compra venta de títulos valores (parking) cuando la adquisición de los mismos se haya efectuado en moneda extranjera. Se limita el monto de las transferencias al exterior entre cuentas bancarias de misma titularidad.
28/10/2019	Comunicación A 6815	Se reduce de U\$S 10.000 a U\$S 200 al mes la compra de moneda extranjera y de U\$S 1.000 a U\$S 100 por mes la compra en efectivo sin conformidad previa del BCRA para el acceso al mercado de cambios para la constitución de activos externos y garantías para operaciones de derivados. Se establece conformidad previa del BCRA para compra de moneda extranjera superiores a los U\$S 100 por mes para no residentes. Se limita las transferencias al exterior a personas humanas beneficiarias de jubilaciones y/o pensiones abonadas por el ANSES, hasta el monto abonado por dicho organismo a mes calendario por tales conceptos, siempre que la transferencia se efectúe a la cuenta del beneficiario en su país de residencia. Se restringe la extracción de efectivo en el exterior con tarjetas de débito locales, sólo a débitos en cuentas locales del cliente en moneda extranjera. Se establece que las entidades autorizadas a operar en cambio, deberán informar con antelación al BCRA por las operaciones de compra de moneda extranjera de clientes que sean iguales o superiores a los U\$S 2 millones.

Fuente: elaboración propia en base a información provista por el BCRA e Infoleg

En relación con los controles implementados en 2019, la Jefatura de Gabinete de Ministros informó al Congreso que el BCRA adoptó un conjunto de medidas de excepción dirigidas a regular los ingresos y egresos en el mercado de cambios con vistas a asegurar la estabilidad cambiaria y financiera y para proteger a los ahorristas en un marco de incertidumbre<sup>280</sup>.

La implementación de medidas que tiendan a evitar la salida de capitales no se dio sino hasta septiembre de 2019, una vez realizados los 5 desembolsos del ASB<sup>281</sup>.

Teniendo en cuenta que previo a la firma del Acuerdo (entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017) se habían aplicado una serie de medidas que liberalizaron el mercado cambiario y flexibilizaron las restricciones a los movimientos de capital, al momento de la firma del Acuerdo se disponía de un amplio margen para la implementación de controles a fin cumplimentar lo dispuesto por el art. VI del CC del FMI. No obstante, las

<sup>280</sup> Memoria anual de la JGM enviada al Congreso de la Nación en 2018. Provista por la JGM en respuesta a Nota AGN 606/21 A-05 (IF-2021-70391846-APN-SSAP#JGM).

<sup>281</sup> 481 días desde el anuncio sobre la decisión de entablar conversaciones con el FMI (08-May-2018) y 469 días desde la firma del acuerdo (20-May-2018).



## Auditoría General de la Nación

autoridades implementaron medidas restrictivas avanzado el año 2019, una vez que ya se había aplicado el 88% de los fondos<sup>282</sup>, por lo que su implementación resultó tardía en términos de la manda del CC del FMI.

Por otro lado, no hay constancia de que el FMI haya solicitado a la Argentina que adopte medidas de control para dar cumplimiento a lo establecido por el art. VI Sección 1 del CC del FMI<sup>283</sup> en relación con la salida de capitales.

En relación con la existencia de un proceso que se oriente a cumplir la manda del art. VI, Sección 1 del CC del FMI, de la información provista por el Ministerio de Economía no surge su existencia.

La implementación tardía de controles cambiarios impacta en el cumplimiento del art. VI del CC, a la vez que debilita las restricciones ordenadas a evitar una salida de capitales que afecte negativamente la economía. Esto, teniendo en cuenta que la mayor parte del préstamo se aplicó al pago de deuda instrumentada en títulos públicos y esto representó que los fondos se hayan liberado al mercado sin regulaciones cambiarias que impidan la salida de dichos fondos. Por todo lo expuesto, *se recomienda* que en futuras operaciones se incorporen mecanismos que aseguren el cumplimiento de las mandas normativas y gestionen adecuadamente los fondos recibidos.

### (6) Impacto del ASB sobre la solvencia y la sostenibilidad<sup>284</sup>

<sup>282</sup> En el cuadro que sigue se observa la aplicación de fondos en 2018-2019 informada por el auditado:

Periodo	Pagos informados	Total año	% en el año	% en el total
2° trim 2018	2.509.053.123	15.240.326.358	16,463%	5,795%
3° trim 2018	4.850.762.242		31,828%	11,204%
4° trim 2018	7.880.510.994		51,708%	18,201%
1° trim 2019	5.334.340.083	28.055.678.319	19,013%	12,321%
2° trim 2019	10.835.934.441		38,623%	25,028%
3° trim 2019	6.695.226.556		23,864%	15,464%
4° trim 2019	5.190.177.239		18,500%	11,988%
	<b>43.296.004.678</b>	<b>43.296.004.678</b>		<b>100,000%</b>

Fuente: elaboración propia en base a información provista por TGN

<sup>283</sup> Se solicitó al BCRA indicar si el FMI solicitó al BCRA informes sobre el uso de los fondos y si solicitó que se implementaran medidas de control conforme a la manda del art. VI, sección 1 del CC. El BCRA responde referenciando la comunicación al FMI respecto de las subastas de divisas (operaciones realizadas tanto mediante licitaciones propias del BCRA como mediante licitaciones realizadas por cuenta y orden del MH), aclarando que a partir de 2019 las subastas se empiezan a publicar en la web y se dejan de enviar los mails (NO-2021-00195233-GDEBCRA-GG#BCRA, en respuesta a Nota AGN 607/21, pregunta 8).

<sup>284</sup> De acuerdo al FMI, una deuda es sostenible cuando se espera que un prestatario pueda continuar atendiendo el servicio de su deuda sin tener que recurrir a una corrección desproporcionada de sus ingresos y gastos (FMI, Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios, Capítulo 9,





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

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

**La falta de una estrategia de endeudamiento -definida en los términos de las buenas prácticas<sup>285</sup>- que plantee objetivos en cuanto al nivel y la estructura de la deuda, así**

---

punto B). Así, la sostenibilidad refleja la solvencia, liquidez y capacidad de ajuste de un país. De acuerdo a dicho Organismo:

- Un gobierno es solvente si el valor presente (VP) de su gasto primario actual y futuro (neto de intereses) no es mayor que el valor presente de su flujo actual y futuro de ingresos.
- Un gobierno es líquido si puede refinanciar en forma ordenada sus obligaciones de deuda próximas al vencimiento.
- La sostenibilidad de la deuda también incluye el concepto de que los ajustes del gasto y el ingreso están sujetos a límites sociales y políticos que determinan la voluntad de un país para pagar (en contraposición a su capacidad económica de pago).

<sup>285</sup> La estrategia de gestión de la deuda es el plan que el Gobierno busca aplicar en el mediano plazo (3-5 años) para lograr una determinada composición en su cartera de deuda, en la que se reflejan sus preferencias respecto de los equilibrios entre costos y riesgos. La estrategia permite plasmar en la realidad los objetivos de la gestión de la deuda y poner especial énfasis en la gestión de la exposición al riesgo implícita en la cartera de deuda, específicamente, las posibles variaciones del costo del servicio de la deuda y su efecto en el presupuesto. La estrategia de gestión de la deuda debe abarcar toda la deuda actual de la Administración Central y los préstamos previstos, incluidos los solicitados al Banco Central, con un alcance mínimo de tres años (por lo que se la debe actualizar cada año). En especial, en la estrategia de gestión de la deuda se identifica cómo varían los costos y los riesgos con los cambios en la composición de la cartera de la deuda. El documento de la estrategia de gestión de la deuda debería incluir, de preferencia, lo siguiente:

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

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



como la falta de análisis previos de áreas técnicas observada en el proceso de suscripción del ASB, contribuyeron al impacto adverso del ASB en la estructura de la deuda y su sostenibilidad.

*i. El impacto del monto del ASB sobre el endeudamiento*

El préstamo con del FMI representó un 8,8% del stock de deuda directa de la Administración central en 2018 y un 14% en 2019, lo que refleja su importancia sobre el endeudamiento total. En el año en que se firmó el ASB (2018), el indicador D/PBI se incrementó llevando a la deuda a representar el 84,8% del PBI, valor superado en 2019 cuando el ratio alcanza el 89,4%. El crecimiento del nivel de endeudamiento respecto del PBI observado con anterioridad indica una mayor necesidad de recursos para el repago de deuda lo que hacía prever que el país enfrentaría una situación de iliquidez en el corto - mediano plazo, en particular, en los años 2022 y 2023.

El ASB firmado en 2018 por un monto total de DEG 40.714 millones (aprox. U\$S 57.000 millones) de acuerdo con las Cartas de Intención (o el 1.277 % de la cuota de Argentina en el FMI) presenta características que impactan fuertemente sobre la dinámica del endeudamiento: por un lado, un exigente cronograma de reembolsos en el corto – mediano plazo en moneda extranjera y, por el otro, el monto del mismo. Asimismo, se debe tener en cuenta que la deuda en moneda extranjera representaba en 2017 casi el 77% de la deuda total, pasando a representar el 84% y 86% en 2018 y 2019 respectivamente - años en que se efectivizaron los desembolsos del ASB. De esta manera, este financiamiento aportó al crecimiento de la deuda del gobierno que se observó desde 2016.

En el año en que se firmó el ASB (2018) el indicador D/PBI se incrementó llegando la deuda a representar el 84,8% del PBI, debido en primer lugar al deterioro del PBI (de alrededor un 4,7% a precios de 2004 y del 34% a precios corrientes medido en U\$S entre el cuarto trimestre de 2015 y el de 2019), pero producto también del mayor endeudamiento en moneda extranjera como consecuencia del ASB (sin el ASB el ratio D/PBI hubiese sido del 77,6% en 2018).

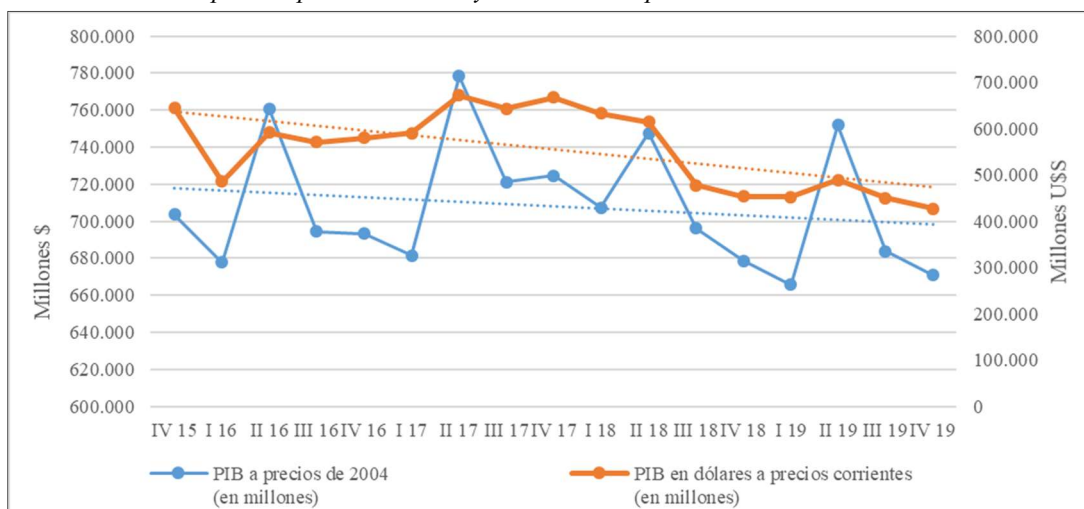
En el gráfico que sigue se observa la caída de ambas medidas del PBI en el período en que fuera firmado el ASB.



## Auditoría General de la Nación

Gráfico 2

PBI en millones de pesos a precios de 2004 y PBI en US\$ a precios corrientes



Fuente: Elaboración propia en base al Ministerio de Economía

El endeudamiento registrado en concepto del ASB al 31/12/19 fue de US\$ 44.128 millones, resultado de 5 desembolsos (tres en 2018 y dos en 2019)<sup>286</sup>. El monto total del ASB registrado en 2018 representó el 6% del PBI de 2018 y el 10% del PBI en 2019<sup>287</sup>, dando cuenta de la importancia del ASB en la economía total.

En el cuadro que sigue se presentan los datos de la deuda y el indicador Deuda / PBI:

Cuadro N° 30

Evolución de la deuda

En % y millones de dólares

Deuda Total (directa e indirecta)	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deuda Total (en millones dólares)	227.844	228.797	270.584	319.308	330.597	321.679
Var % inter anual Deuda total		0,4%	18,3%	18,0%	3,5%	-2,7%
PBI (a precios corrientes en millones dólares)	535.440	457.863	519.120	567.813	389.989	359.937
Var % inter anual Deuda total		-14,5%	13,4%	9,4%	-31,3%	-7,7%
D/PBI	42,6%	50,0%	52,1%	56,2%	84,8%	89,4%
Diferencia anual (en puntos porcentuales)	0,0	7,9	0,5	3,5	29,4	3,37

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y CGN (Cuadro 1A de la Cuenta de Inversión)

Nota: Dato PBI consultado en página web de INDEC a septiembre de 2022

A continuación se presenta la trayectoria del PBI, la deuda y el ratio entre ambas variables:

<sup>286</sup> Datos del Cuadro 1A de la Cuenta de Inversión publicados por la CGN. El monto de US\$ 44.128 es la suma de los 5 desembolsos al 31/12/19, al tipo de cambio de la CI de 2019. Según los registros del Balance Cambiario del BCRA dicha suma se ubicaría en torno a los 44.490 millones de dólares.

Se destaca que Argentina no solicitó el total del financiamiento previsto en las Cartas de Intención.

<sup>287</sup> Tomando en cuenta los montos registrados en SIGADE para cada año y el PBI en millones de pesos publicado por el Ministerio de Economía en el portal de datos económicos (serie de nivel de actividad).

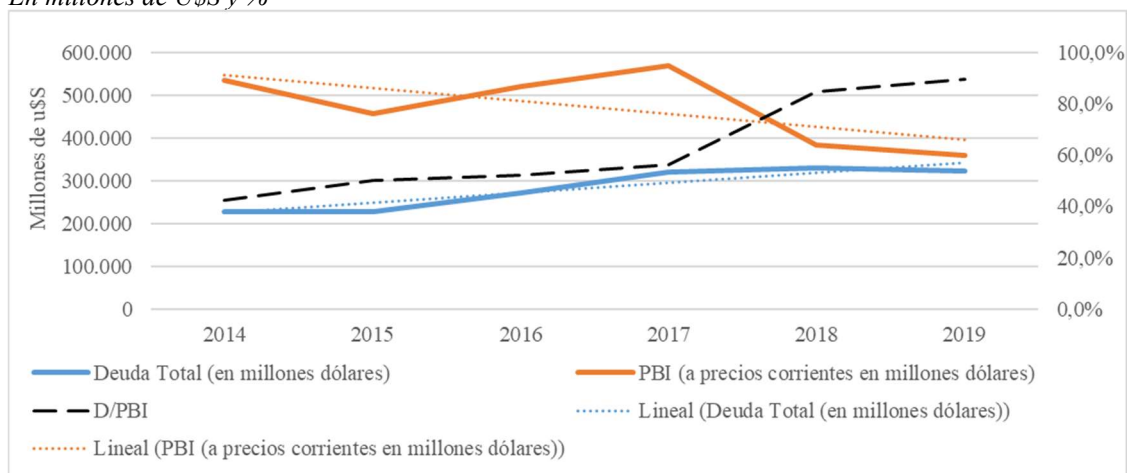


## Auditoría General de la Nación

Gráfico 3

PBI a precios corrientes y deuda total

En millones de US\$ y %



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

Cabe destacar que en 2019 la deuda publicada por la CGN crece nominalmente en la moneda en que recauda el Estado, pesos, respecto de 2018 (54%) pero decrece al expresarse en dólares debido a la variación del tipo de cambio (58%).

En el cuadro que sigue se exponen los montos desembolsados cada año, el stock resultante y los intereses y gastos expuestos por la CGN en el año 2019:

Cuadro N° 31

Salvos, desembolsos y amortizaciones del Acuerdo Stand By a diciembre de 2019 (SIGADE 29510000)

En millones de dólares

TRAMO	DESEMBOLSOS		AMORTIZACIONES		INTERESES		GASTOS Y COMISIONES		SALDOS FINALES DE CAPITAL	
	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019	2018	2019
1	14.719	-			133	389	82	-	14.719	14.676
2	5.686	-			0,8	171	96	-	5.686	5.669
3	7.627	-			-	163	38	-	7.627	7.605
4	-	10.785			-	213	-	63,83		10.785
5	-	5.393			-	55	-	18,87		5.393
<b>TOTAL FMI</b>	<b>28.032</b>	<b>16.178</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>134</b>	<b>991</b>	<b>216</b>	<b>83</b>	<b>28.032</b>	<b>44.128</b>
<b>DEUDA DIRECTA (*) TOTAL</b>	<b>123.245</b>	<b>74.795</b>	<b>70.008</b>	<b>64.383</b>	<b>13.311</b>	<b>14.273</b>	<b>348</b>	<b>138</b>	<b>320.132</b>	<b>309.692</b>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Cuadro 1A de la Cuenta de Inversión.

Nota: los datos del Cuadro 1A expresados en pesos se convirtieron a dólares al TC de la Cuenta de Inversión al 31/12/19.

El préstamo del FMI representó un 8,8% de la deuda directa<sup>288</sup> en 2018 y un 14% en

<sup>288</sup> Deuda en cabeza de la Administración Central.



## Auditoría General de la Nación

2019<sup>289</sup>, lo que refleja su importancia sobre el endeudamiento total.

Considerando que la deuda de la Administración Central (directa) representó en 2018 el 97% de la deuda total del Sector Público, el análisis anterior plasma la importancia del ASB en el financiamiento de las obligaciones de la Administración Central.

Para medir el impacto del monto del Acuerdo sobre la sostenibilidad de la deuda se analiza el indicador Deuda sobre PBI para los años 2018 y 2019, sin incluir e incluyendo el monto total desembolsos del ASB. En el cuadro siguiente se muestran los ratios para el stock de Deuda total (incluye la deuda pendiente de reestructuración) y el de deuda en moneda extranjera:

Cuadro N° 32

*Impacto del Monto del Acuerdo Stand By sobre Ratios Deuda Adm. Central-PBI<sup>290</sup>*

*En % y puntos porcentuales (pp)*

Ratio de Deuda-PBI		Deuda Total			Deuda en moneda extranjera		
Año	Condición	D/PBI	Variación absoluta (pp)	Variación relativa	D/PBI	Variación absoluta (pp)	Variación relativa
2018	Sin FMI	77,6%			64,1%		
	Con FMI	84,8%	7,2	9,3%	71,2%	7,2	11,2%
2019	Sin FMI	76,2%			64,1%		
	Con FMI	89,4%	12,3	15,9%	77,1%	12,3	18,9%

*Fuente: Elaboración propia con datos del ex Ministerio de Finanzas, CGN, INDEC y BCRA*

En relación con el indicador Deuda total/PBI, del cuadro se observa como los desembolsos del ASB incrementaron el indicador en 7,2 y 12,3 puntos porcentuales en 2018 y 2019 respectivamente, lo que implicó una variación relativa del indicador de 9,3% y 15,9% respectivamente. Por otro lado, dado que el ASB se instrumenta en moneda extranjera, el impacto del endeudamiento generado por el ASB es mayor en el indicador Deuda en moneda extranjera / PBI (%) que en el indicador Deuda Total / PBI (%).

Desde otra perspectiva, el cuadro que sigue muestra el ratio del financiamiento total

<sup>289</sup> Cabe aclarar que, si bien el crecimiento del rubro fue muy elevado en 2018, la suscripción de estos acuerdos no es frecuente. Asimismo, a partir de la sanción de la Ley 27.612 (Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública) en 2020, para generar este tipo de endeudamiento se requiere una ley del Congreso de la Nación que lo apruebe expresamente.

<sup>290</sup> El saldo de deuda en moneda extranjera incluye la deuda emitida en dólares, euros y otras monedas extranjeras expuesto en la Cuenta de Inversión.



## Auditoría General de la Nación

provisto por el préstamo del FMI sobre las emisiones de deuda en moneda extranjera de los años 2016 (año en que se da el mayor crecimiento de la deuda medida en U\$S previo a la firma del ASB) al 2019<sup>291</sup>:

Cuadro N° 33

*Ratio Desembolsos Totales del FMI sobre colocación de deuda en Moneda Extranjera <sup>(1)</sup>*

Año	Préstamo FMI	Desembolsos FMI / Emisiones en moneda extranjera (Letras y Bonos)	Desembolsos FMI / Emisiones en moneda extranjera (Bonos)
2016	44.210	128%	187%
2017		66%	148%
2018		113%	232%
2019		176%	951%

*Nota: El monto de los desembolsos totales utilizados son los registrados en el SIGADE. Las letras incluyen las colocaciones a agencias del sector público y la emisión de LETES a descuento.*

*Fuente: Elaboración propia con datos de la CGN y del Ministerio de Economía*

Del cuadro se observa la relevancia del monto del préstamo del FMI debido a que, para esos años, excepto 2017, éste superó el total de lo colocado en el mercado en moneda extranjera (letras y bonos), llegando a representar más de una vez y media a dichos montos, como en 2019.

Cuando el análisis se restringe a los títulos públicos en moneda extranjera, excluyendo las emisiones de Letras en moneda extranjera, el ratio es mayor y a partir de 2018 el indicador crece exponencialmente. Por tanto, dado que el monto de deuda que la Argentina tomó con el FMI supera ampliamente en la mayoría de los años al total de deuda colocado en moneda extranjera, ésta resulta significativa en términos del monto de deuda adquirida y afecta la solvencia. Asimismo, redujo la diversificación de la deuda en moneda extranjera entre distintos acreedores, al ser la mayor deuda colocada a un único acreedor. Con esto, se incrementa el riesgo de crédito y de renovación.

### *ii. El impacto del ASB sobre la estructura de la deuda*

**El monto del financiamiento del ASB -dado el plazo y la moneda- incrementa la exposición significativa a devaluaciones de la moneda nacional y genera altos riesgos de refinanciamiento (necesidad de obtener un alto volumen de recursos en moneda extranjera en un periodo de tiempo muy corto) que, en caso de enfrentar dificultades para conseguir los recursos necesarios, implicaría la exigencia de un fuerte aumento**

<sup>291</sup> La deuda expresada moneda extranjera consideraron títulos y letras colocados en moneda extranjera y en pesos dólar-linked.



**del superávit primario, situación que afecta la sostenibilidad de la deuda (de acuerdo con la definición del FMI).**

La composición y estructura de la deuda puede resultar en dificultades para el cumplimiento de las obligaciones si la forma en que ésta se estructura deriva en problemas de liquidez (el deudor no tiene los recursos necesarios para realizar los pagos del servicio de la deuda que vencen) o problemas de viabilidad que le impidan satisfacer sus obligaciones de deuda a mediano plazo (solvencia). Por tanto, el grado de exposición a diversos riesgos de mercado (por ejemplo, riesgo de tasa de interés o riesgo de refinanciamiento) también es una consideración crítica al evaluar la sostenibilidad de la deuda<sup>292</sup>. La evaluación de los riesgos asociados a la estructura de la deuda es una base para el control y evaluación de la estrategia de gestión de la deuda<sup>293</sup>.

Una estructura adecuada de la deuda disminuye los riesgos de una crisis. La exposición a los riesgos cambiarios y de tasas dependerá de la forma en que la deuda se estructure (cambios adversos en variables como tipos de cambio o tasas de interés pueden derivar en la necesidad de mayores recursos para hacer frente a los compromisos). A su vez, la percepción que el mercado tiene de la deuda pública es afectada por la forma en que ésta se estructura, lo cual puede acentuar el riesgo de renovación<sup>294</sup>.

Así, el monto y la forma en que se estructura la deuda determinan los recursos que serán necesarios para hacer frente a los compromisos asumidos en cada ejercicio fiscal. En un determinado contexto económico-fiscal, esto puede dificultar el pago oportuno de los servicios de la deuda lo cual, en caso de requerir una corrección importante de ingresos y gastos, puede no ser sostenible. A partir de esto, los análisis y evaluaciones previos a la toma de decisiones sobre qué endeudamiento tomar y bajo qué condiciones, así como la elaboración de una estrategia de deuda permiten orientar las decisiones de los gestores a objetivos de deuda más sostenibles.

La información detallada sobre la estructura de la deuda en términos de madurez

---

<sup>292</sup> FMI, Estadísticas de la deuda del sector público: Guía para compiladores y usuarios, Cap. 9, punto B.

<sup>293</sup> ISSAI 5422, La estructura de la deuda en lo que se refiere a monedas, plazos, tasas e instrumentos debe responder a la estrategia de deuda.

<sup>294</sup> De hecho, la forma en que se estructura la deuda es una de las categorías analíticas tomadas en cuenta para las calificaciones a la deuda soberana. Fuente:

<https://disclosure.spglobal.com/ratings/es/regulatory/delegate/getPDF?articleId=2444377&type=COMMENTS&subType=CRITERIA>



## Auditoría General de la Nación

(vencimiento en el largo o corto plazo), perfil de los tenedores de bonos (domésticos o extranjeros), el calendario de pagos (suave o irregular con picos), composición monetaria (nacional vs extranjera), y la calidad general de la gestión de la deuda ayudará a obtener un pronóstico más confiable de las necesidades brutas de financiamiento y una mejor comprensión de los riesgos de financiamiento”<sup>295</sup>.

Adoptando un enfoque empírico para evaluar la sostenibilidad de la deuda se evalúa el cambio que originó el acuerdo Stand By sobre las diferentes dimensiones de la estructura de la deuda (moneda, monto, plazo y tasa), e identificar el impacto que cada una tuvo sobre la sostenibilidad de la misma.

### (1) Impacto en la diversificación por acreedor

La deuda pública se incrementó 3,5% en términos nominales en 2018 respecto del año anterior y se redujo un 2,7% en 2019 respecto de 2018. Este incremento resulta de los cambios de los distintos rubros de prestamistas<sup>296</sup>.

A partir de la suscripción del ASB en 2018, la deuda multilateral pasó a ser el segundo rubro en importancia después de "Títulos Públicos" (ambos concentraron el 92 % de la deuda pública directa en promedio en 2018 y 2019). Este rubro fue el que más creció en 2018 respecto del año anterior (dado que el préstamo se registra como deuda multilateral), mientras que en 2019 fue el segundo rubro que más creció respecto de 2018, tal como se observa en el cuadro que sigue:

Cuadro N° 34

Deuda total (directa e indirecta) de la Administración Central por rubro de acreedor  
En millones US\$ y en %

Rubro	Deuda total (mill US\$)			Variación 2018-2017		Variación 2019-2018		Participación relativa		
	2017	2018	2019	Absoluta (en mill US\$)	%	Absoluta (en mill US\$)	%	2017	2018	2019
<b>Deuda Administración Central</b>	<b>319.308</b>	<b>330.597</b>	<b>321.679</b>	<b>11.289</b>	<b>3,5%</b>	<b>-8.917</b>	<b>-2,7%</b>	<b>93%</b>	<b>85%</b>	<b>79%</b>
Títulos	257.776	254.929	226.504	-2.846	-1,1%	-28.425	-11,2%	80,7%	77,1%	70,4%
Banca Oficial	28.010	14.819	17.057	-13.191	-47,1%	2.238	15,1%	8,8%	4,5%	5,3%
Banca Privada	1.645	966	1.164	-679	-41,3%	198	20,5%	0,5%	0,3%	0,4%
Bilaterales	8.631	8.112	6.938	-519	-6,0%	-1.174	-14,5%	2,7%	2,5%	2,2%
Proveedores	1.920	734	2.015	-1.186	-61,8%	1.282	174,7%	0,6%	0,2%	0,6%
Multilaterales	21.327	51.037	68.001	29.710	139,3%	16.963	33,2%	6,7%	15,4%	21,1%
FMI / Multilaterales		55%	65%							

<sup>295</sup> Debrun, W. *et al.* Op. Cit. Pág 178, (traducción propia).

<sup>296</sup> Se toman los rubros presentados por la CGN en el Cuadro 1A de la Cuenta de Inversión (Banca Privada, Bilaterales, Multilaterales, Proveedores, Títulos Públicos). Cabe aclarar que a partir de 2019 la Banca Oficial (conformada por BCRA y BNA) se expone de forma separada de la Banca Privada, siendo que en años anteriores se encontraban integradas en el mismo rubro (Banca Privada).





## Auditoría General de la Nación

*Fuente: elaboración propia en base al Cuadro 1-A y Cuadro 34, Separata I de la Cuenta de Inversión (CGN)*

La deuda contraída mediante emisión de Títulos públicos cayó un 11,2% en 2019 con respecto al 2018, mientras que la deuda con organismos multilaterales aumentó en un 33,2% dado la participación de los desembolsos del FMI. De esta forma la participación relativa de los Títulos públicos se reduce (pasando de representar el 81% de la deuda de la Administración central en 2017 a 70% en 2019. Por su parte el endeudamiento con Organismos Multilaterales de Crédito aumenta su participación en el endeudamiento total pasando de ser el 7% en 2017 al 21% en 2019.

Con esto, acrecienta la concentración de la deuda en un solo acreedor e instrumento, atentando contra la diversificación, a lo que se agrega que dicho acreedor no está sujeto a la legislación de una jurisdicción en particular ni contempla mecanismos de renegociación.

### ***(2) Impacto del Plazo***

El ASB firmado en 2018 preveía que el préstamo sea reembolsado totalmente en 2024, con una fuerte concentración de los vencimientos en 2022 y en 2023, donde se debería abonar alrededor del 80% del monto adeudado (aproximadamente 19 mil millones en cada año en concepto amortización, intereses y cargos<sup>297</sup>). El superávit primario proyectado para estos años<sup>298</sup> representaba aproximadamente el 12% y el 21% de los vencimientos de 2022 y 2023 respectivamente.

Adicionalmente, si se comparan dichos vencimientos con el saldo comercial promedio 2007-2017 (década previa a la firma), éste hubiera permitido cubrir entre el 33 y el 32% de las amortizaciones, intereses y cargos respectivamente. Asimismo, el primer repago (correspondiente al año 2021) equivaldría casi al déficit de la balanza comercial del año de la firma del ASB (2018).

Por su lado, en caso de afrontar los vencimientos con las reservas del BCRA, esto hubiera

---

<sup>297</sup> Se trabajó con los flujos de pago que figuran en las tablas de amortización del SIGADE al 25/3/21. Cabe aclarar que los intereses asentados en dichas tablas se actualizan a medida que se van realizando los pagos o cambian las proyecciones de pago.

<sup>298</sup> Proyecciones realizadas por la Unidad de Análisis de Riesgos Financieros del entonces Ministerio de Finanzas a mayo de 2018, en NO-2021-50316431-APN-ONCP#MEC en respuesta a Nota AGN 460/21. En estas proyecciones se observa déficit primario hasta 2021, el cual se revierte de 2022 en adelante.

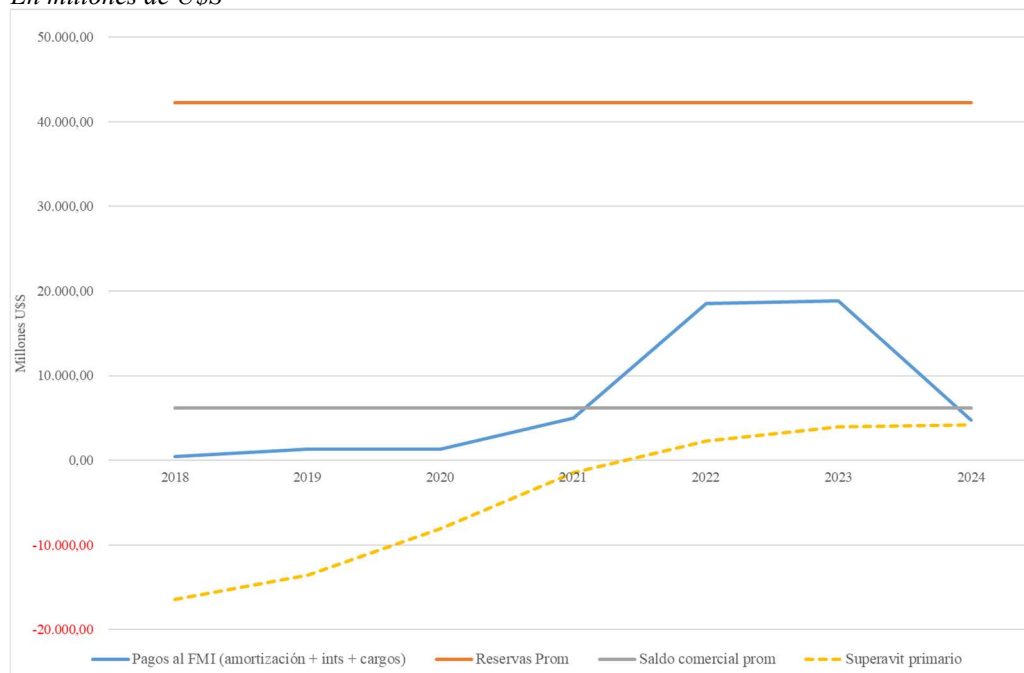


## Auditoría General de la Nación

significado la pérdida del 45% de éstas para 2022 y 2023 respectivamente, tomando como referencia las reservas promedio para la década anterior a la firma (2007-2017).

Considerando las reservas al momento de la firma del ASB (al 12/6/18 ascendían a U\$S 49.100 millones), el repago del ASB representaba el 38% y 39% de las mismas en 2022 y 2023 respectivamente. Si bien el impacto del repago del ASB en las reservas resultaba menor al del promedio, daba cuenta de la importancia de los reembolsos al FMI.

*Gráfico 4*  
*Pagos totales previstos para el ASB*  
*En millones de U\$S*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIGADE y del Ministerio de Economía

Del gráfico se observa que, dadas las condiciones del ASB, el país enfrentaría una situación de iliquidez en el corto - mediano plazo, en particular, en los años 2022 y 2023.

Esto se suma al crecimiento del nivel de endeudamiento respecto del PBI observado con anterioridad que indica una mayor necesidad de recursos para el repago de deuda. Una tendencia creciente y sostenida de dicho indicador, puede traducirse en un riesgo de renovación<sup>299</sup>.

<sup>299</sup> Ver FMI, Debt Sustainability Framework, disponible en <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/16/39/Debt-Sustainability-Framework-for-Low-Income-Countries>. Por su parte, la ISSAI 5422 define este riesgo como el que da lugar al hecho de que la deuda deba renovarse a un costo inusualmente alto, o en casos extremos, que no pueda renovarse.



## Auditoría General de la Nación

En cuanto a la vida promedio de la deuda, ésta fue de 7,34 años en 2018 y 6,94 años en 2019 (0,46 años menos)<sup>300</sup>, lo cual incrementa el riesgo de renovación y liquidez. La vida promedio se explica por la alta concentración de vencimientos entre 2020 y 2026:

### Cuadro N° 35

*Vencimientos por plazo del stock de deuda en Situación de Pago Normal al 31/12/2019*  
*En %*

Período	Porcentaje
2020-21	41,10%
2022-26	42,40%
2027-36	10,80%
2037-2117	5,70%

Fuente: Ministerio de Hacienda<sup>301</sup>

El plazo del ASB es menor a la vida promedio de la deuda, la cual decrece en 2018 y 2019. La importancia relativa del monto del préstamo ASB respecto de la deuda total y el plazo del mismo (3 años), robustecen la necesidad de financiamiento en el corto plazo lo cual impacta en el plazo promedio de la deuda total, acrecentando los riesgos de renovación y liquidez<sup>302</sup>.

### Capacidad de repago en el plazo estipulado

En este apartado se evalúa el impacto del monto total a cancelar por la Argentina al Fondo en relación con el Ahorro Bruto Nacional (ABN), a fin de analizar la capacidad de repago del país<sup>303</sup>.

En el Cuadro que sigue se exponen los pagos anuales que deben realizarse al FMI en

<sup>300</sup> Ministerio de Hacienda, Informes Trimestrales de la Deuda al 31/12 de cada año.

<sup>301</sup> Presentación Gráfica de la Deuda Pública del Estado Argentino. IV trimestre 2019.

<sup>302</sup> El FMI agrupa los conceptos de liquidez y solvencia. En una crisis de liquidez en ausencia de financiamiento en condiciones razonables, el cumplimiento de la restricción presupuestaria puede implicar una corrección desproporcionada de ingresos y gastos, lo cual es inconsistente con la definición de sustentabilidad de la deuda del FMI (Xavier Debrun, Jonathan D. Ostry, Tim Willems, and Charles Wyplosz, “Debt Sustainability”, en S. Ali Abbas, Alex Pienkowski, and Kenneth Rogoff (Edit.) “Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners”, Oxford University Press, 2020, p. 177).

<sup>303</sup> El ahorro nacional bruto es la suma de los ahorros de los sectores residentes (Gobierno, sociedades, instituciones sin fines de lucro que sirven a los hogares). El ahorro nacional se puede obtener también mediante la diferencia entre el ingreso nacional bruto disponible y el consumo nacional efectivo. Fuente: Preguntas frecuentes sobre el Sistema de Cuentas Nacionales Notas al pie, N° 5 Noviembre de 2020, INDEC. Disponible en

[https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/preguntas\\_frecuentes\\_cuentas\\_nacionales\\_notas\\_5.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/economia/preguntas_frecuentes_cuentas_nacionales_notas_5.pdf)

La adopción del ABN como un indicador de la capacidad de repago de los compromisos asumidos por la Argentina supone implícitamente considerar el ahorro total que genera el país como fuente de fondos a destinar al pago de sus compromisos, sacrificando la inversión nacional pero sin afectar los niveles de consumo de bienes producidos internamente, representando un supuesto menos estricto que el de considerar a toda la producción interna de todos los bienes finales de un año (PBI) como la fuente de fondos de repago de los compromisos adquiridos por el país.



## Auditoría General de la Nación

concepto de servicios de la deuda asociados al préstamo Stand By en proporción al ABN<sup>304</sup>.

Cuadro N° 36

Ratios de los pagos de la Argentina al FMI en relación al ABN

En U\$S

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Pagos 2018-2024 / ABN medio
R <sup>Pagos al FMI -</sup> ANB_medio	0,61%	1,97%	1,95%	7,30%	27,16%	27,52%	6,94%	73,4%

Fuente: Elaboración propia con datos del INDEC y Ministerio de Economía

Del cuadro surge que de mantenerse constante el ABN en dólares, igual al promedio histórico, desde 2018 hasta el 2023 crece la proporción de ahorro que debe destinarse al pago de capital e intereses correspondientes al acuerdo con el FMI, alcanzando su máximo en 2023 donde se requiere casi un tercio del ABN. Así, el peso de todos los pagos en el periodo 2018-2024 representa más del 73% del ahorro promedio en dólares que la Argentina generó desde el 2006 al 2020.

A continuación se evalúan los vencimientos del Acuerdo Stand By del FMI en relación con los vencimientos de deuda en moneda extranjera<sup>305</sup>, y su correlato sobre el ratio de deuda en función de las estimaciones del ABN.

En el cuadro que sigue se observa cómo los pagos al FMI incrementan el monto a erogar para hacer frente a los vencimientos de la deuda para el periodo de repago del ASB, en particular, para los años 2022 y 2023.

<sup>304</sup> Se comparan los vencimientos capital, intereses y cargos del préstamo con el promedio histórico del ABN medido en U\$S para el periodo 2006-2020 (periodo disponible de la serie de datos), suponiendo el tipo de cambio se mantiene constante para cada año hasta 2024.

Se trabajó con los flujos de pago que figuran en las tablas de amortización del SIGADE al 25/3/21. Cabe aclarar que los intereses asentados en dichas tablas se actualizan a medida que se van realizando los pagos o cambian las proyecciones de pago.

<sup>305</sup> Los vencimientos se calcularon a partir de los datos del programa financiero del ex Ministerio de Finanzas del primer trimestre del 2018.



## Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 37

Vencimientos del Principal, Intereses y Cargos de la Deuda de la Administración Central en Moneda Extranjera (títulos públicos)  
En millones de US\$

Vencimientos de Capital e interés de Administración Central en Moneda Extranjera			
Año de Vencimiento	Vtos <sup>Sin-FMI</sup>	Vtos <sup>Con-FMI</sup>	Var % vencimientos sin y con FMI
2021	24.994,51	30.089,04	20%
2022	27.171,05	46.142,32	70%
2023	22.706,22	41.927,54	85%
2024	22.117,59	26.961,47	22%

Fuente: Elaboración propia con datos del SIGADE

Del cuadro se observa cómo con el ASB se incrementan los vencimientos en moneda extranjera, destacándose los años 2022 y 2023 donde los incrementos superan el 70%.

De los análisis precedentes surge que en el corto plazo se requiere una importante proporción de recursos para el repago de los vencimientos del ASB, comprometiendo así la capacidad de repago para esos años e incrementando el riesgo de impago.

### (3) Impacto de la tasa

A fin de evaluar el impacto de los servicios de la deuda del ASB sobre el stock de deuda de la Administración Central, se compara la tasa correspondiente al Acuerdo<sup>306</sup> en relación con las tasas de las principales emisiones de bonos de 2016 y 2017 para inicios de mayo, momento en que se iniciaron las conversaciones con el FMI para suscribir el

---

<sup>306</sup> La tasa del Acuerdo se estimó en base a la tasa de interés del DEG a principios de mayo del 2018, el margen y la sobretasa correspondiente. En relación con la sobretasa, existen dos situaciones posibles, de acuerdo al valor residual del crédito (deuda pendiente):

- el caso en que el valor residual del crédito se encuentre debajo del 187% de la cuota que el país mantiene en la institución, la cual resulta en una tasa de 3,61%.
- el caso en que el valor residual del crédito supere el 187% de la cuota que el país mantiene en la institución, la cual resulta en una tasa de 4,48%.

El caso real de Argentina sería la tasa del 4,48%, dado que no hubo amortizaciones antes del 3er año. No obstante, la tasa del 3,61% puede considerarse el mejor escenario para la Argentina, lo que implica una situación de mínima.

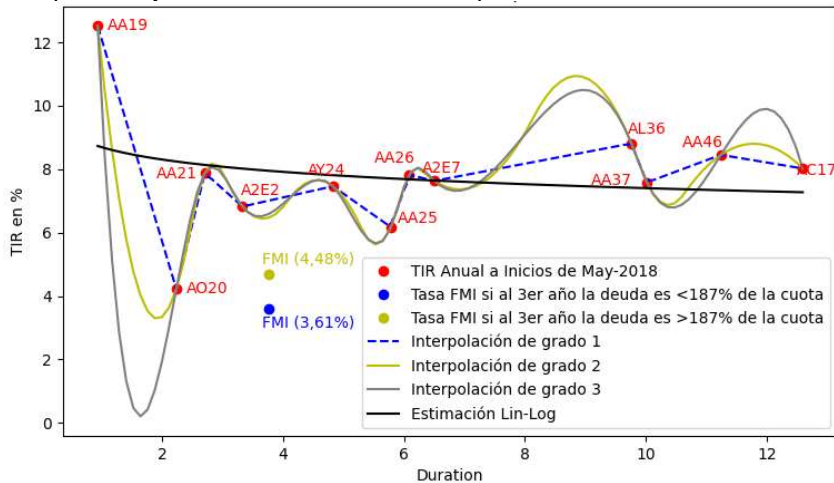


## Auditoría General de la Nación

ASB<sup>307</sup>. Las curvas temporales de las tasas se presentan en los gráficos que siguen, teniendo en cuenta el título AA19 y excluyéndolo, dado su efecto sobre el análisis<sup>308</sup>:

Gráfico 5

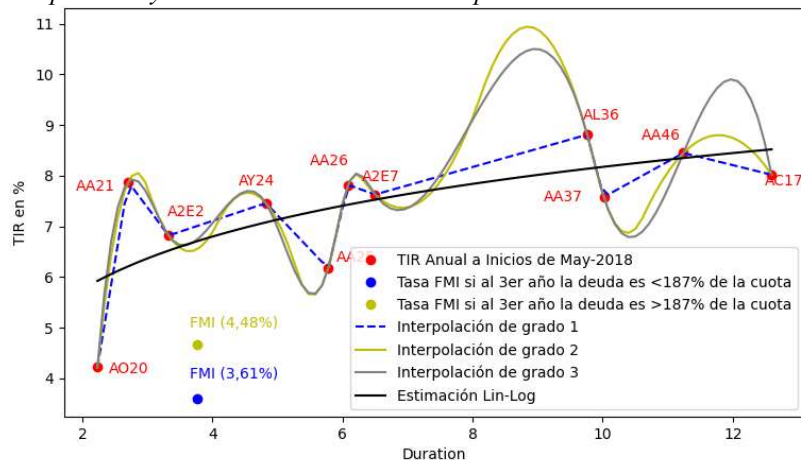
Interpolación y Estimación de la Curva Temporal de Tasas



Fuente: Elaboración propia con datos del ex Ministerio de Finanzas e IAMC

Gráfico 6

Interpolación y Estimación de la Curva Temporal de Tasas sin AA19



Fuente: Elaboración propia con datos del ex Ministerio de Finanzas e IAMC

<sup>307</sup> Se realizaron diferentes interpolaciones de las tasas de rendimiento en función de la *duration* de los principales títulos emitidos durante el 2016 y 2017 (Bonar 20, 24, 25 y 37 conjuntamente con los bonos internacionales AA19, AA21, A2E2, AA26, A2E7, AL28, AL36, AA46 y AC17), incluida una estimación lin-log, de forma de contar con diferentes estimaciones que habiliten la comparación de la tasa estimada correspondiente al ASB con la tasa que surgiría de las estimaciones de los títulos para el plazo o *duration* correspondiente a la del acuerdo.

Mayor desarrollo metodológico en el Anexo 12.

<sup>308</sup> Se destaca que la pendiente negativa de la estimación en base a la regresión lin-log se debe al elevado rendimiento del título AA19 en relación con los otros títulos, lo que revela una elevada incertidumbre respecto del pago a corto plazo (dicho bono vencía en 2019, lo que puede derivar en que los tenedores se desprendan del bono).



## Auditoría General de la Nación

Ambos gráficos muestran 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.

Utilizando las estimaciones de las curvas de los títulos públicos, tanto para el contexto en que se considera el AA19 como en el que se excluye, se obtienen estimaciones de las tasas correspondientes a la *duration* del préstamo del fondo (estimada en 3,765 años), que se muestran en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 38

Estimación de tasas de títulos públicos correspondientes a la *duration* del ASB en base a las curvas estimadas

Tasa FMI		TNA <sub>FMI</sub> = 3,61%	
Interpolación	Estimación tasa títulos públicos	TNA <sup>Estimada</sup> con <i>Duration</i> =3,765	
		Con AA19	Sin AA19
Reg	Lineal	7,01%	7,01%
	Cuadrática	6,47%	6,55%
	Cúbica	6,59%	6,74%
Reg	Lin-Log	7,95%	6,71%

TNA <sub>FMI</sub>		(Tasa c/ Valor Residual <187%)		(Tasa c / Valor Residual >187%)	
		3,61%		4,48%	
Comparación c/tasas estimadas títulos públicos		Con AA19	Sin AA19	Con AA19	Sin AA19
Respecto del valor mínimo (cuadrática)	Diferencia en pp	- 2,86	- 2,94	- 2,0	- 2,07
	Variación %	-44,17%	-44,85%	-30,76%	-31,6%
Respecto del valor máximo	Diferencia en pp	- 4,34	- 3,40	- 3,47	- 2,53
	Variación %	-54,57%	-48,47%	-43,65%	-36,09%

Fuente: Elaboración propia con datos del ex Ministerio de Finanzas y 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).

El análisis de las curvas estimadas (tanto el que excluye el AA19 y más aún el que lo incluye) señalan la necesidad de evaluar la eficiencia de la emisión de deuda y el costo de suscribir un crédito de menor *duration* y tasa respecto a un instrumento de deuda con mayor *duration* y tasa, dado el monto del ASB. En este sentido, si se tiene en cuenta que un año antes de la suscripción del ASB (junio de 2017) se emitió un bono de 100 años de



## Auditoría General de la Nación

plazo por un monto menor y *duration* de 13,13 años, se plantea la necesidad de diagramar los objetivos de endeudamiento respecto de su estructura en una estrategia de deuda, a fin de incrementar la eficiencia en la toma de decisiones y evitar operaciones que resulten contradictorias entre los distintos objetivos.

Asimismo, si bien la tasa resulta conveniente en relación con las alternativas de mercado, debe tenerse en cuenta que el financiamiento provisto por los ASB es de corto plazo y está nominado en moneda extranjera, acrecentando el riesgo de mercado.

En suma, el monto del financiamiento del ASB -dado el plazo y la moneda- incrementa la exposición significativa a devaluaciones de la moneda nacional y genera altos riesgos de refinanciamiento (necesidad de obtener un alto volumen de recursos en moneda extranjera en un periodo de tiempo muy corto) que, en caso de enfrentar dificultades para conseguir los recursos necesarios, implicaría la exigencia de un fuerte aumento del superávit primario, situación que afecta la sostenibilidad de la deuda (de acuerdo con la definición del FMI).

Estos aspectos son los que una evaluación *ex ante* de las operaciones de crédito público permite identificar y tomar en cuenta para la toma de decisiones. No obstante -tal como se viera en el apartado 5.c).ii-, no existieron evaluaciones de riesgos y análisis de sostenibilidad y solvencia que permitieran conocer y valorar estos riesgos.

Por todo lo expuesto ***se recomienda*** elaborar una estrategia en términos de sanas prácticas que incorpore objetivos en cuanto al nivel y estructura de la deuda pública, como así también normatizar procesos específicos que incluyan el análisis de áreas técnicas en relación al costo riesgo de este tipo de operaciones y la sostenibilidad de la deuda a contratar.

### 6. COMENTARIOS DEL AUDITADO

El proyecto del informe fue enviado al Ministerio de Economía y del BCRA a fin de que formularan los comentarios que consideran pertinentes. Ninguno de los Organismos





## Auditoría General de la Nación

realizó observaciones respecto del contenido del informe<sup>309</sup>, por lo que se consideran validados los hallazgos.

### 7. CONCLUSIONES

Los incumplimientos normativos, la falta de intervención de las áreas críticas, la falta de evaluaciones técnicas oportunas y efectivas, así como la calidad del asesoramiento afectaron la adecuada gestión de los riesgos operativos y financieros relacionados al proceso de diseño, negociación, autorización, firma, administración de los recursos y rendición de cuentas. De esta manera, se evidencia la discrecionalidad del auditado en la toma de decisiones, sin contar con la debida información en cuanto al costo y riesgo asumidos, impactando en la efectividad y la eficiencia en la gestión de la deuda, así como en la solvencia y sostenibilidad de la deuda pública.

#### **Efectividad**

El Auditado se autodefinió los pasos a seguir en la firma del Acuerdo incumpliendo con la Res. MEyFP 108/09, norma que define el proceso aplicable a operaciones con organismos multilaterales. Esto aumentó los riesgos operativos, traducidos en falta de homogeneidad del proceso e incumplimientos normativos.

La PTN es el máximo organismo asesor del Poder Ejecutivo Nacional en materias de importancia y significación económica. Sin embargo, y a pesar de la relevancia que reviste su intervención, la misma no fue solicitada por el Auditado. Esto redundó en la ausencia de una opinión que podría haber permitido prevenir respecto del alcance de la normativa y precisar los instrumentos jurídicos necesarios, al considerar la totalidad del plexo normativo aplicable.

En el mismo sentido, la falta de asesoramiento jurídico efectivo y oportuno en el ámbito del MH afectó la mitigación de los riesgos normativos para la toma de decisiones que

---

<sup>309</sup> Mediante NO-2023-47551136-APN-SLYA#MEC del (27/4/23), en respuesta a Nota AGN 743/22, indicó que las áreas de la SH "(...) han dado respuesta a los requerimientos formulados por dicho organismo, que a continuación se mencionan, no teniendo en esta instancia nada mas que agregar(...)". Detallan un listado de expedientes administrativos que se corresponden con las respuestas dadas oportunamente a las Notas AGN 33/21, 664/21, 665/21, 609/21, AGN 610/21, 668/21, 676/20, y nota de apertura.

EL BCRA da respuesta mediante Nota de Presidencia N° 30, indicando que "Atento a que, oportunamente, el Banco Central de la República Argentina dio respuesta a los requerimientos informativos de la Auditoría General de la Nación al respecto, esta Instancia no tiene observaciones que realizar."



## Auditoría General de la Nación

podieran impactar en la validez del acto: la intervención de los servicios jurídicos posterior a la firma del Acuerdo de junio y en simultáneo a la de octubre; la falta de requisitos mínimos sobre el análisis que deben contener los dictámenes y la utilización de normativa no vigente para dictaminar sobre la competencia del MH para firmar el ASB, implicaron la ausencia de elementos para tomar una decisión informada en materia jurídica y posteriores defectos de competencia e incumplimientos normativos.

Asimismo, la efectividad se vio comprometida debido a los defectos o vacíos en el proceso de gestión, ya que el auditado no fue efectivo en el cumplimiento de las normas.

Es lo que ocurriera con el incumplimiento del marco legal de crédito público al no intervenir el MF al momento de negociación y suscripción del ASB, ya que no fue autorizado ni suscripto por autoridad competente y la operación se realizó sin cumplir la LAF en cuanto al ejercicio de función de OCSAF y sin el requisito esencial de competencia que establece la Ley 19.549.

Lo es también cuando el proceso se alejó de la sana práctica de transparencia, máxima divulgación y accesibilidad a los términos del endeudamiento (dificultades para conocer las condiciones financieras del Acuerdo, multiplicidad de versiones y falta de publicación de éstas), además del incumplimiento de la normativa relacionada a las traducciones y exposición de la información sensible.

Por su lado, la falta de procesos para implementar el Convenio entre el MH y el BCRA afectó el cumplimiento de los compromisos asumidos sobre la trazabilidad de los fondos y la rendición de cuentas (el MH no envió al FMI los informes estipulados en dicho Convenio sobre el uso de los fondos del préstamo).

Por otro lado, la integridad de la información mediante la cual el auditado revela la aplicación de los fondos se ve comprometida por inconsistencias afectando la trazabilidad, lo que impacta negativamente en la rendición de cuentas. Esto se ve agravado dado que en la adenda al Convenio se pierde el compromiso de dar trazabilidad a los fondos.

Por último, la implementación tardía de medidas restrictivas a los movimientos de capitales impactó sobre la efectividad para impedir que los recursos del Fondo fueran



## Auditoría General de la Nación

utilizados para hacer frente a una salida considerable o continua de capital, contrariando así lo establecido por el Convenio Constitutivo del FMI.

### **Eficiencia**

El incumplimiento de la Res. MEyFP 108/09 afectó la sana administración en tanto no aseguró la intervención de las áreas correspondientes de acuerdo a la materia y sus funciones asignadas o cuya participación en el proceso hubiese sido deseable por su función específica (caso de la PTN).

La no intervención del MF en la negociación y firma del ASB resultó en la falta de intervención de las áreas técnicas críticas con competencia asignada normativamente en materia de endeudamiento o de relaciones con Organismos Financieros Internacionales (tanto legales o financieras), en particular de las áreas del *middle office*. Esto implicó la ausencia de análisis de costos y riesgos financieros y de solvencia y sostenibilidad. En particular se omitió el análisis del impacto en la balanza de pagos por parte del BCRA, incumpléndose el art. 61 de la LAF). Todo lo cual afectó la eficiencia al no ponderar las mejores alternativas de endeudamiento en el marco de una estrategia de endeudamiento en los términos de las buenas prácticas (la cual tampoco existía), y contribuyó al impacto adverso del ASB en la estructura de la deuda y su sostenibilidad.

La falta de intervención de la JGM, competente según su función específica de coordinador interjurisdiccional<sup>310</sup>, afectó la coordinación y comunicación entre ministerios y áreas respecto a las prioridades establecidas en el marco de sus competencias. Dada la magnitud y complejidad del ASB, la evaluación técnica y la supervisión de la JGM debió aportar a la eficiencia de la operación.

En otro orden, la escisión de los ministerios perturbó la supervisión y evaluación del control interno, ya que determinó que la UAI no interviniera (al momento de la firma, el MF -con competencia en materia de crédito público- no disponía de una UAI y no se requirió la colaboración de la UAI del MH, vigente al momento).

De esta forma, la firma del ASB no cumplió con el marco de procesos y procedimientos que aseguren la eficiencia y la efectividad en la gestión de la deuda, provocando

---

<sup>310</sup> Según DNU 513/17 que modifica la Ley de Ministerios, y Res. MEyFP 108/09.



**Auditoría General de la Nación**

incumplimientos legales, afectando la prudencia en la gestión del endeudamiento, vulnerando la adecuada supervisión del financiamiento, e impactando adversamente sobre la solvencia y sostenibilidad de la deuda pública.

Buenos Aires, 8 de mayo de 2023.

**Lic. Sabrina M.  
Beneditto  
Supervisora**

**Miguel A. Zanabria  
Jefe DCOCPyS**

**Lic. Santiago Cámpora  
Gerente de Control de la  
Deuda Pública**



## Auditoría General de la Nación

### **ANEXO 1 - Proceso emisión Acuerdo ASB en el MECON**

Se determinó la secuencia del proceso realizado para la emisión del acuerdo ASB y sus adendas en el ámbito del Ministerio de Hacienda.

El expediente EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA contiene información referida a la emisión del acuerdo suscripto con fecha 18/06/2018. El expediente EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA contiene documentación referida a las modificaciones que se efectuaron con fechas 17/10/2018, 7/12/2018, 13/12/2018, 25/3/2018 y 3/7/2019.

Conforme lo expuesto, se detallan a continuación los procesos efectuados para la suscripción del acuerdo SBA y sus adendas.

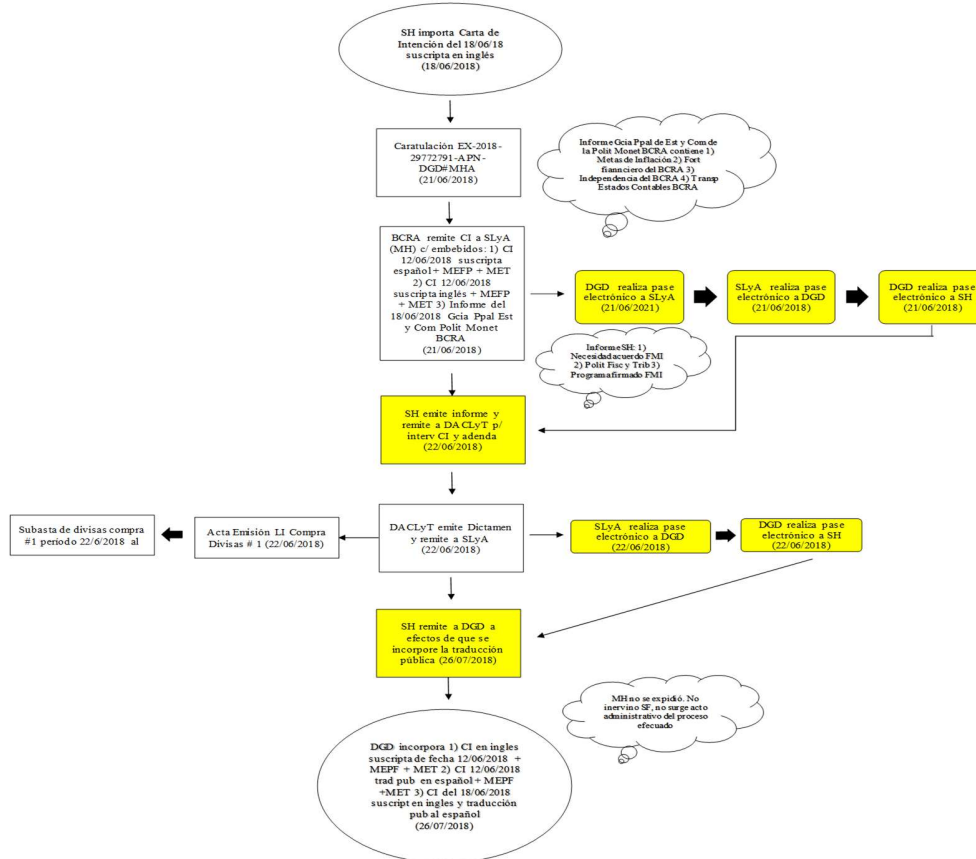


# Auditoría General de la Nación

## a) Carta intención del 18/06/2018

Cuadro N° 39

Proceso emisión Acuerdo SBA del 18/06/2018



Nota: se resaltan en amarillo las actuaciones que fueron suscriptas por personal que no está a cargo del área Fuente: elaboración propia en base a expediente EX-2018-29772791- -APN-DGD#MHA.

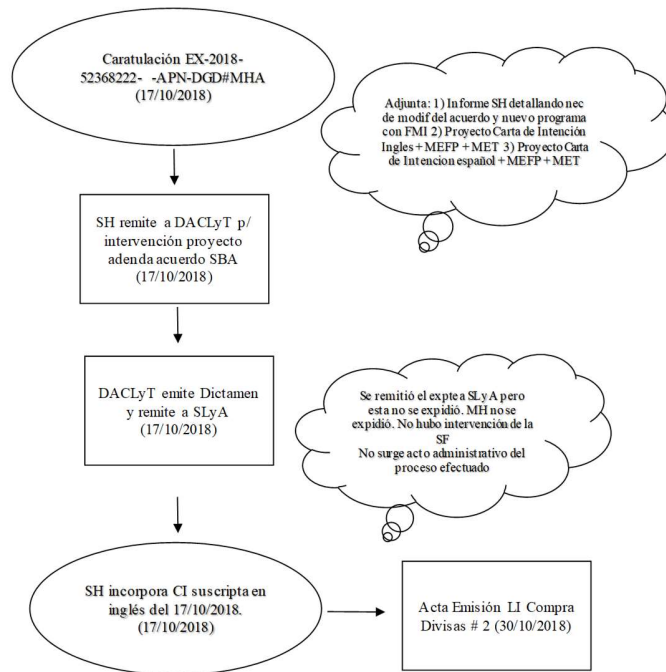
## b) Carta intención del 17/10/2018

Cuadro N° 40

Proceso emisión Adenda de fecha 17/10/2018



## Auditoría General de la Nación



Fuente: elaboración propia en base a expediente EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA

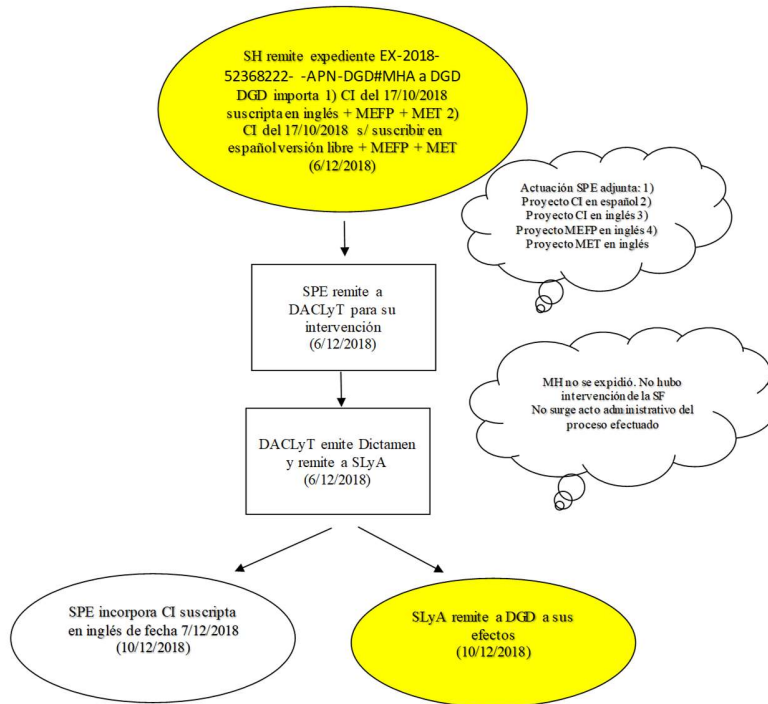


## Auditoría General de la Nación

### c) Carta intención del 7/12/2018

Cuadro N° 41

Proceso emisión Adenda de fecha 7/12/2018



*Nota: Se resaltan en amarillo las actuaciones que fueron suscriptas por personal que no está a cargo del área.  
Fuente: elaboración propia en base a expediente EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA.*



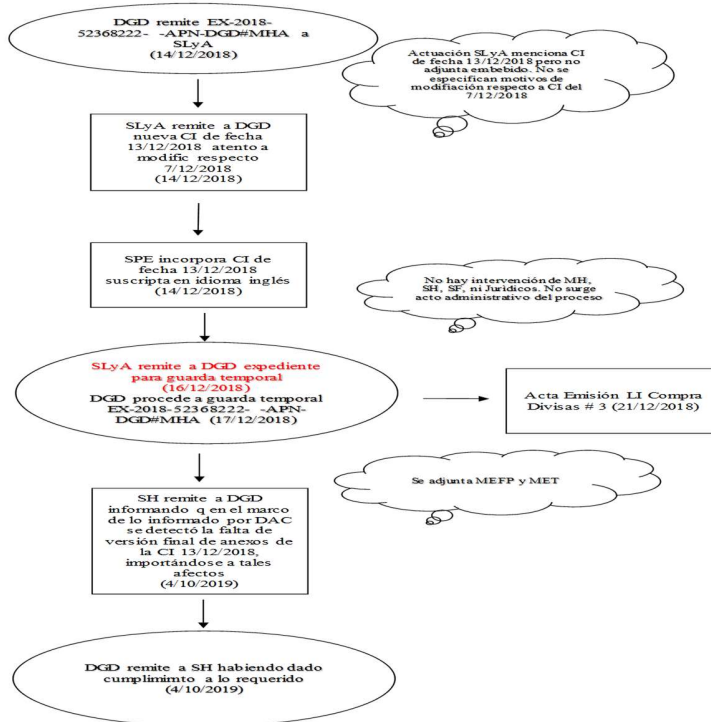


## Auditoría General de la Nación

### d) Carta intención del 13/12/2018

Cuadro N° 42

Proceso emisión Adenda de fecha 13/12/2018



*Nota: Se resaltan en amarillo las actuaciones que fueron suscriptas por personal que no está a cargo del área.  
Fuente: elaboración propia en base a expediente EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA.*

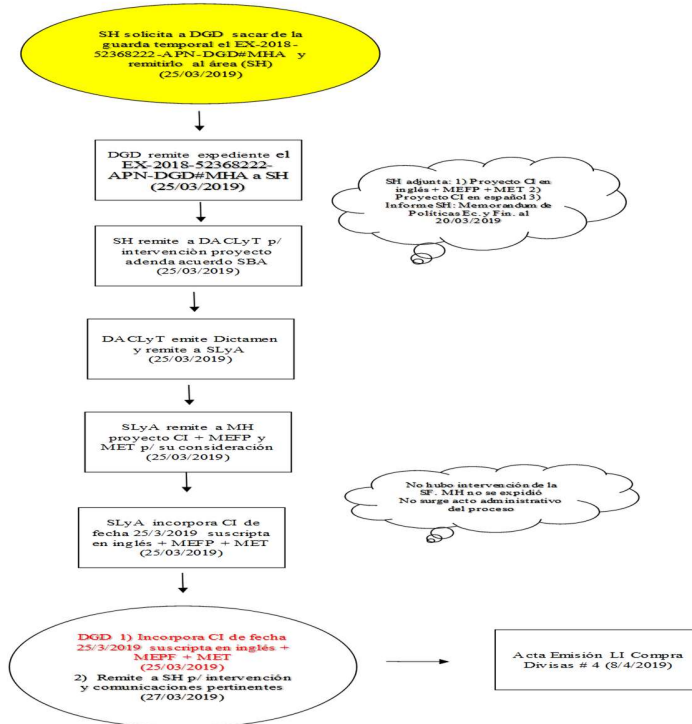


## Auditoría General de la Nación

### e) Carta intención del 25/03/2019

Cuadro N° 43

Proceso emisión Adenda de fecha 25/3/2019



Nota: Se resaltan en amarillo las actuaciones que fueron suscriptas por personal que no está a cargo del área.  
Fuente: elaboración propia en base a expediente EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA.

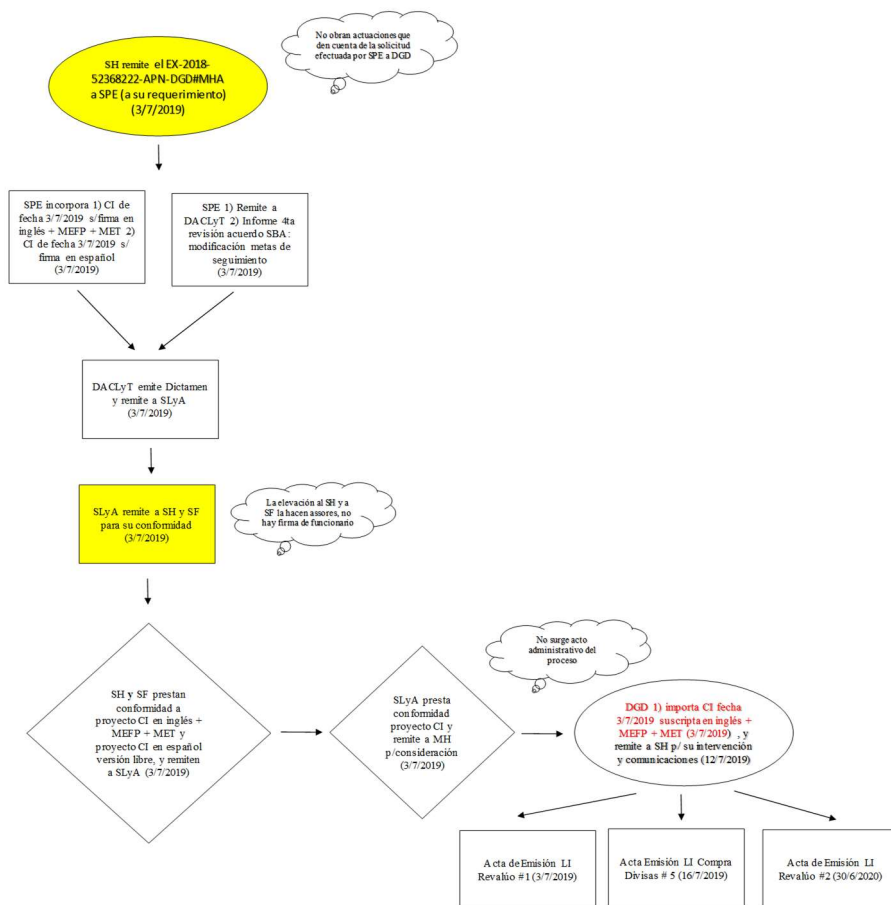


# Auditoría General de la Nación

## f) Carta intención del 3/07/2019

Cuadro N° 44

Proceso emisión Adenda de fecha 3/7/2019



Fuente: elaboración propia en base a expediente EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA.



## Auditoría General de la Nación

### ANEXO 2 - Proceso real llevado a cabo por el auditado para la compra de divisas

Se analizaron los expedientes remitidos por el MH para determinar el proceso real de compra de divisas.

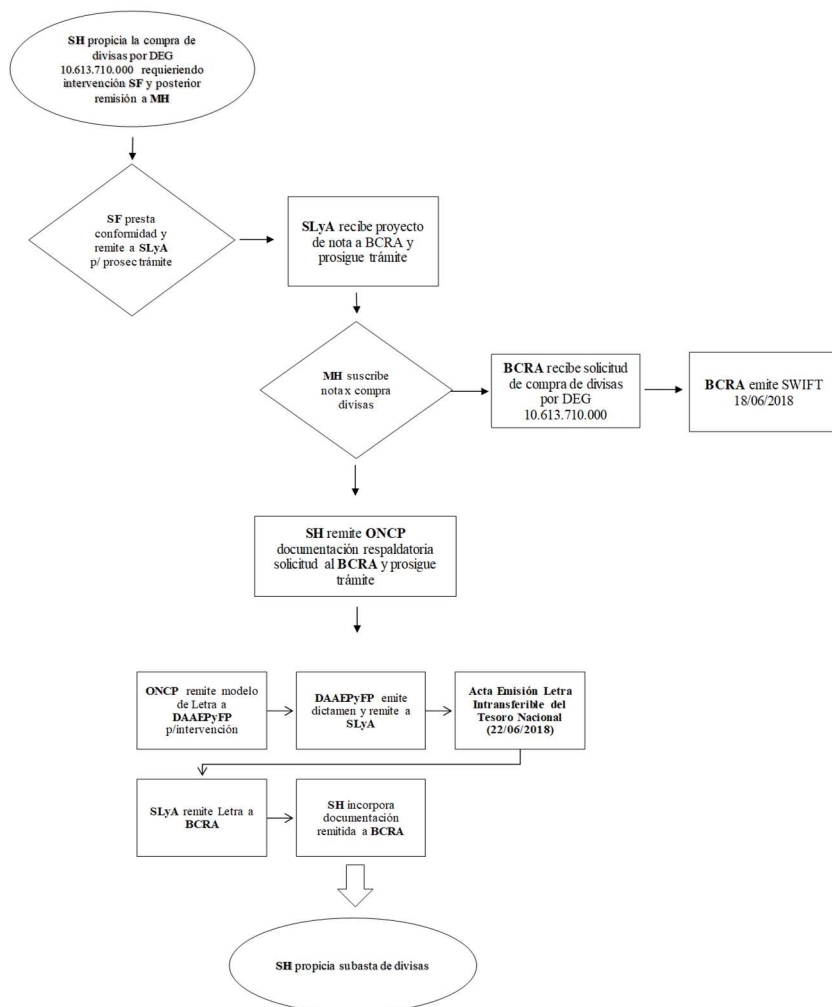
El expediente EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA abarca cuatro compras de divisas (compras 2 a 5).

Se detallan a continuación los circuitos efectuados para las operaciones mencionadas.

La compra de divisas 1 se efectuó por DEG 10.613.710.000. Su letra intransferible fue emitida con fecha 22/06/2018.

Cuadro N° 45

Flujograma Compra de divisas 1



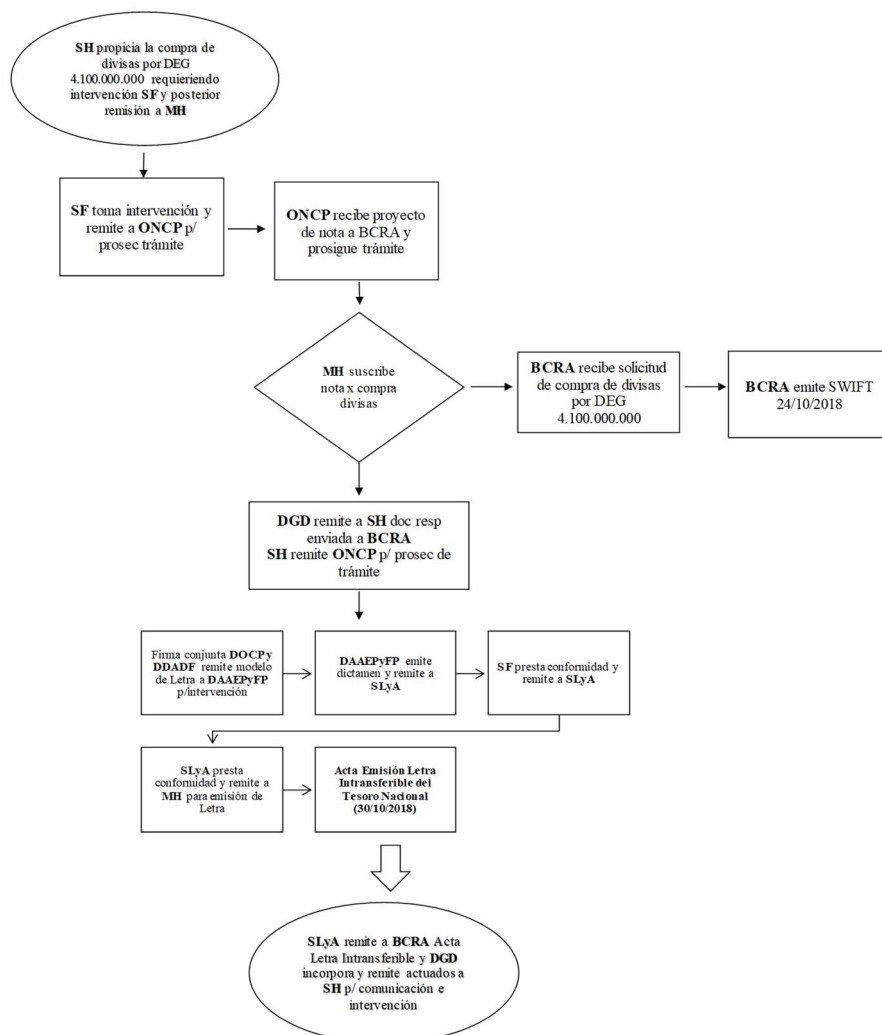
Fuente: elaboración propia en base a expediente EX-2018-29237799-APN-DGD#MHA y EX-2018-29238098-APN-DGD#MHA

La compra de divisas 2 se efectuó por DEG 4.100.000.000. Su letra intransferible fue emitida con fecha 30/10/2018.



# Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 46  
Flujograma Compra de divisas 2



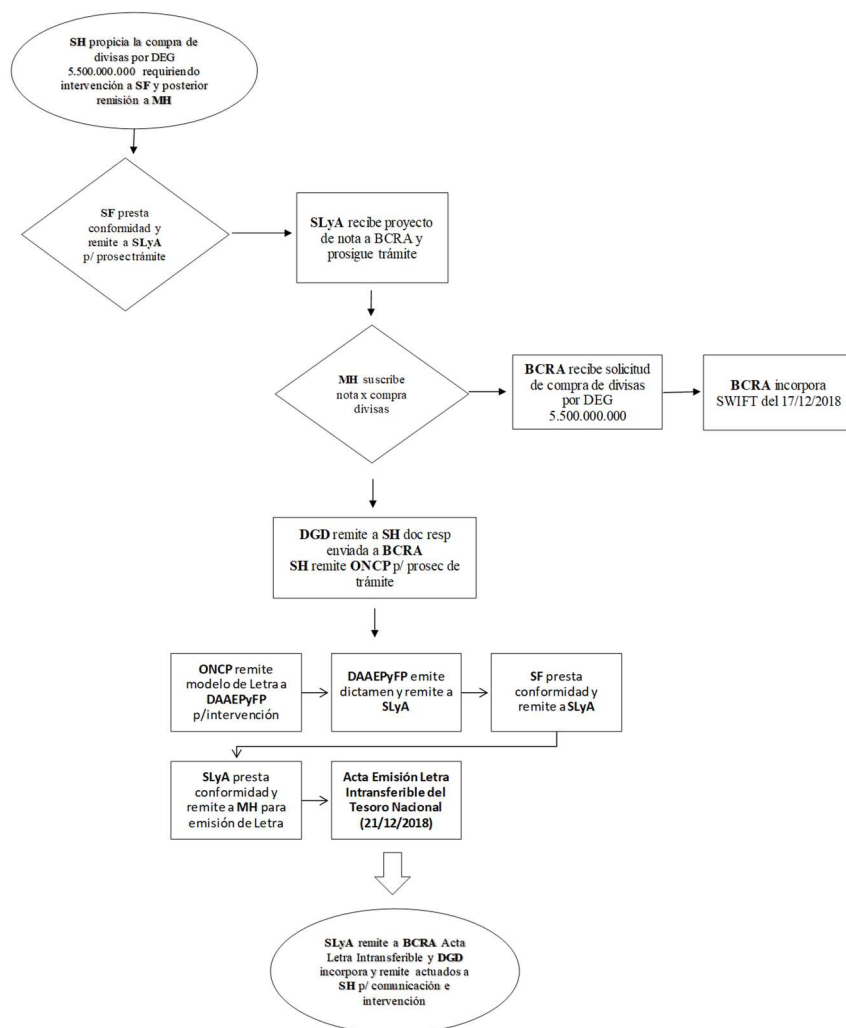
Fuente: elaboración propia en base a expedientes EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA.

La compra de divisas 3 se efectuó por DEG 5.500.000.000. Su letra intransferible fue emitida con fecha 21/12/2018.



# Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 47  
Flujograma Compra de divisas 3



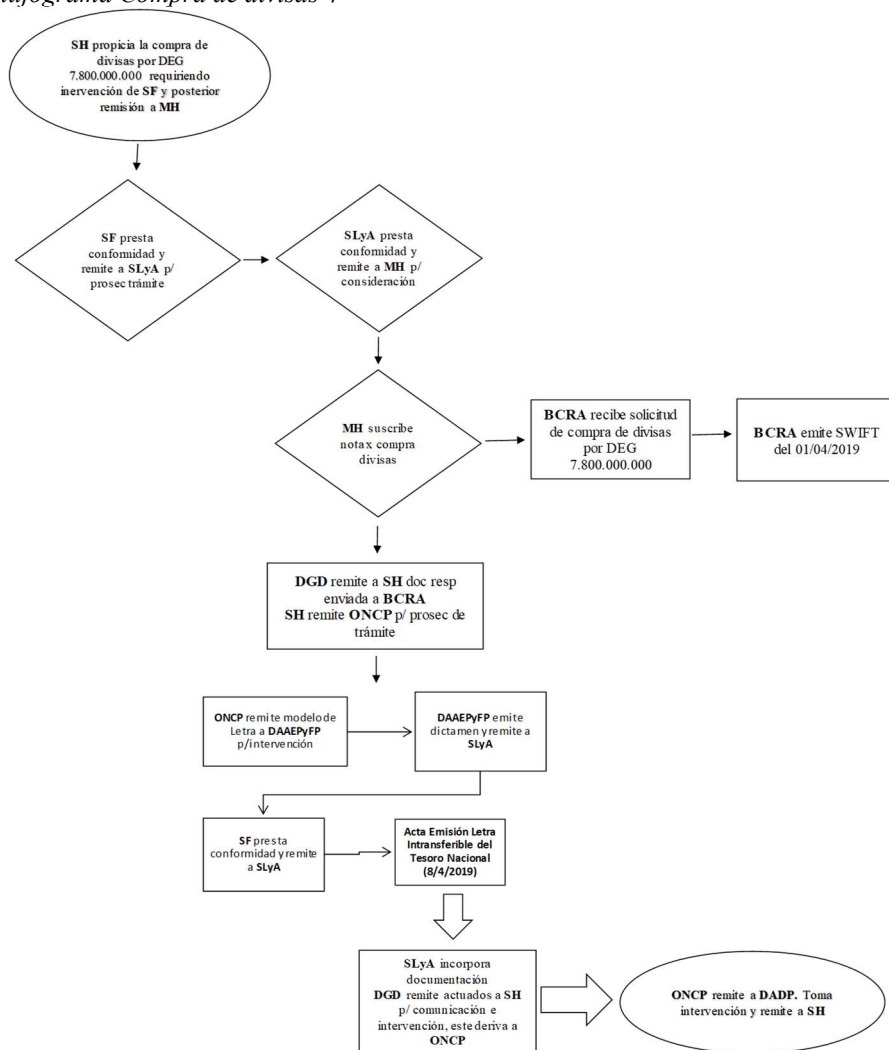
Fuente: elaboración propia en base a expedientes EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA.

La compra de divisas 4 se efectuó por DEG 7.800.000.000. Su letra intransferible fue emitida con fecha 8/4/2019.



# Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 48  
Flujograma Compra de divisas 4



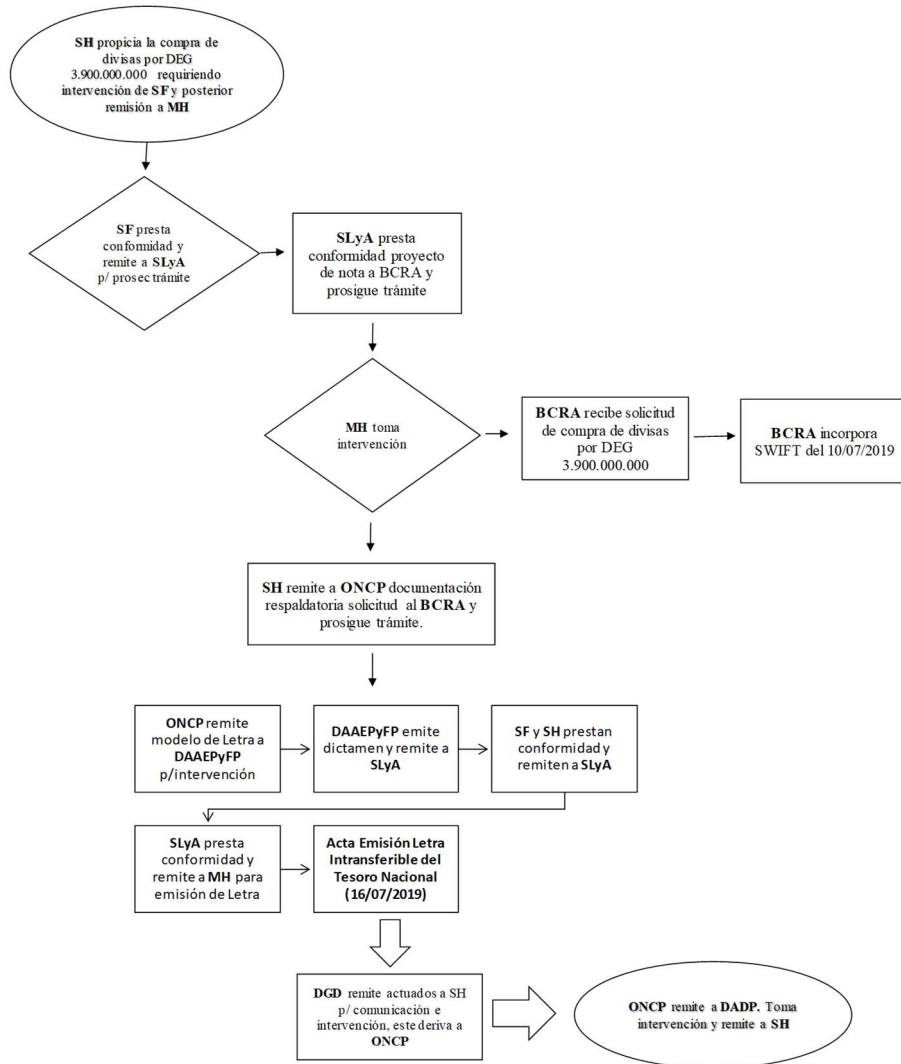
Fuente: elaboración propia en base a expedientes EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA.

La compra de divisas 5 se efectuó por DEG 3.900.000.000 y su letra intransferible fue emitida con fecha 16/7/2019.



# Auditoría General de la Nación

Cuadro N° 49  
Flujograma Compra de divisas 5



Fuente: elaboración propia en base a expedientes EX-2018-54074016-APN-DGD#MHA.





Auditoría General de la Nación

**ANEXO 3 - Puntos establecidos en el Convenio MH-BCRA y su adenda**

Se adjunta a continuación cuadro comparativo de los puntos del convenio y adenda:

Cuadro N° 50

Convenio MH - BCRA

ART	PUNTO	CONVENIO	ADENDA
		19/6/2018	5/11/2018
1	1	Cuando el MH requiera efectuar una compra de divisas bajo el SBA deberá notificar al BCRA con no menos de 3 (tres) días hábiles de anticipación a la fecha establecida para la compra. El BCRA deberá enviar un requerimiento de compra al FMI dentro del día hábil inmediato siguiente.	Cuando el MH requiera efectuar una compra de divisas bajo el SBA deberá notificar al BCRA con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación a la fecha establecida para la compra. El BCRA deberá enviar un requerimiento de compra al FMI dentro del día hábil inmediato siguiente.
	2	Todas las compras de divisas al FMI serán depositadas en cuentas del BCRA abiertas en el FMI e invertidas de acuerdo con lo establecido en el marco legal y regulatorio que determina la administración de las reservas del BCRA.	Todas las compras de divisas al FMI serán depositadas en cuentas del BCRA abiertas en el FMI e invertidas de acuerdo con lo establecido en el marco legal y regulatorio que determina la administración de las reservas del BCRA.
	3	El MH determinará de manera independiente la composición de divisas de cada compra al FMI, de acuerdo con las reglas del FMI y las prácticas establecidas. El BCRA, como agente financiero del Estado Nacional ante el FMI, identificará en el requerimiento de compra al FMI las cuentas del MH en el BCRA en las que deberán acreditarse las sumas adquiridas.	El MH determinará de manera independiente la composición de divisas de cada compra al FMI, de acuerdo con las reglas del FMI y las prácticas establecidas. El BCRA, como agente financiero del Estado Nacional ante el FMI, identificará en el requerimiento de compra al FMI las cuentas del MH en el BCRA en las que deberán acreditarse las sumas adquiridas. El MH y el BCRA podrán acordar plazos para su implementación, teniendo en cuenta las condiciones de mercado para realizar eventuales conversiones entre monedas extranjeras.



## Auditoría General de la Nación

4	<p>En tanto no sean utilizadas por el MH, las compras al FMI serán mantenidas en las cuentas del MH en el BCRA. El MH mantendrá todas las sumas en moneda extranjera depositadas en el BCRA. La transferencia de depósitos en moneda extranjera de la cuenta del MH en el BCRA sólo tendrá lugar para (i) pagos inmediatos denominados en moneda extranjera para objetivos de financiamiento presupuestario; o (ii) la conversión a pesos de todos o parte de los montos en moneda extranjera a través de subastas preanunciadas según un programa acordado entre el MH y el BCRA. Los pesos obtenidos de las subastas serán depositados en la cuenta del MH en el BCRA.</p>	<p>En tanto no sean utilizadas por el MH, las compras al FMI serán mantenidas en las cuentas denominadas en moneda extranjera del MH en el BCRA. El MH mantendrá todas las sumas en moneda extranjera depositadas en el BCRA.</p> <p>a) La transferencia de depósitos en moneda extranjera de la cuenta del MH en el BCRA sólo tendrá lugar para realizar pagos inmediatos denominados en moneda extranjera o para convertir en pesos la totalidad o parte de los montos en moneda extranjera a los fines del financiamiento presupuestario.</p> <p>b) Las intervenciones de regulación cambiaria serán realizadas únicamente por el BCRA. A la fecha, no se espera destinar los desembolsos del FMI a la venta de moneda extranjera durante el resto de 2018. Esto se analizará nuevamente en la segunda revisión del SBA. La transferencia de pesos desde la cuenta del MH en el BCRA sólo tendrá lugar para el pago inmediato en pesos con fines presupuestarios.</p>
5	<p>La transferencia de pesos desde la cuenta del MH en el BCRA sólo tendrá lugar para el pago inmediato en pesos con fines presupuestarios, o para la compra de moneda extranjera a utilizar para cancelar pagos denominados en moneda extranjera con fines presupuestarios. Los montos en moneda extranjera recibidos de esas compras serán depositados en la cuenta del MH en el BCRA mientras esté pendiente su uso para cancelar los mencionados pagos. El MH no utilizará los fondos mencionados con fines de manejo de caja.</p>	<p>Se aplicará un factor de ajuste incremental al piso de las Reservas Internacionales Netas ("RIN") en la medida en que la emisión acumulada de deuda en moneda extranjera exceda aquella esperada en la línea de base del programa. Estos recursos, que exceden la línea de base esperada, permanecerán en el BCRA.</p>
6	<p>El BCRA (en representación del MH) realizará todas las operaciones en moneda extranjera relacionadas con la compra y recompra de la asistencia del FMI en el mercado electrónico a través de la plataforma SIOPEL. El MH proveerá diariamente al FMI detalles de cualquier transacción en moneda extranjera y dará la trazabilidad plena en relación con los gastos presupuestarios asociados en pesos tan pronto como ello sea posible.</p>	<p>EL MH proporcionará al FMI un análisis semanal sobre el uso de la asistencia presupuestaria otorgada por el FMI de conformidad con el presente Memorandum de Entendimiento.</p>
7	<p>El BCRA, actuando como el agente financiero del Estado Nacional, anunciará un programa de ventas de moneda extranjera. Las ventas serán conducidas a través de subastas con tasa variable en un momento</p>	



## Auditoría General de la Nación

		fijo durante el día. Los detalles operativos de la subasta serán publicados por el BCRA en su página web. Los resultados de cada subasta, incluyendo la tasa promedio ponderada de las ofertas adjudicadas, la tasa marginal, el monto total ofrecido, y la asignación final, serán publicados en la página web del BCRA 45 (cuarenta y cinco) minutos después de finalizada cada subasta.	
2	1	Por las tenencias del FMI en pesos, sujetas a cargos, que resulten de las compras de divisas bajo el SBA, el MH, en representación de la República Argentina, emitirá una Letra Intransferible a la vista en pesos, no negociable y sin devengamiento de intereses, a favor del FMI.	
	2	La Letra Intransferible será ajustada para reflejar los cambios en el nivel de tenencia de pesos del FMI sujeta a cargos, en particular como resultado de las compras y recompras, de manera que se refleje el mantenimiento de los valores ajustados, de acuerdo con las reglas del FMI relacionadas con esos ajustes. El BCRA informará al MH cuando sean necesarios esos cambios y proveerá al FMI una copia firmada de la Letra Intransferible modificada.	
	3	La Letra Intransferible, según sea modificada por el MH a lo largo del acuerdo, será depositada en el BCRA a nombre del FMI, y las Cuentas de Valores del FMI serán correspondientemente acreditadas.	
3	1	Las sumas recibidas del FMI bajo el SBA representan una deuda de la República Argentina. Las recompras y todos los costos vinculados con las sumas obtenidas del FMI, incluyendo comisiones por disponibilidad de fondos, intereses y otros cargos serán responsabilidad del MH. Todos los pagos serán realizados por el BCRA, siguiendo instrucciones del MH, como agente financiero de la República Argentina de acuerdo con el cronograma de pagos y los procedimientos del FMI.	
	2	Dentro de los 2 (dos) días hábiles anteriores a cada fecha de pago programada, el MH instruirá al BCRA a proceder al pago de las sumas correspondientes con los fondos disponibles en las cuentas designadas.	
	3	El MH asumirá las diferencias de tipo de cambio que pudieran surgir en el contexto de la transacción, de forma tal que el pago se realice sin representar un costo financiero para el BCRA.	
4	-	El presente convenio, que podrá ser modificado por escrito con el mutuo acuerdo de las Partes, mantendrá su vigencia hasta que todas las compras de divisas bajo el SBA se encuentren íntegramente repagadas.	

Fuente: Convenio MH-BCRA



**ANEXO 4 - Funciones de áreas críticas**

Cuadro N° 51

Funciones de áreas críticas detectadas correspondientes al MF

Área	Dependencia	Normativa	Función	Intervino en proceso real
<b>Áreas financieras</b>				
SF	MF	Dec. 174/2018, art. 2, Anexo II	1. Entender en la ejecución de las políticas y medidas relativas a los aspectos crediticios de la política financiera y el endeudamiento externo e interno de la República Argentina, interviniendo en las negociaciones inherentes al tema con entes financieros, nacionales, extranjeros, públicos y privados y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y tomando a su cargo las relaciones con la comunidad financiera internacional y la coordinación de las representaciones en el exterior.	Sí
			2. Diseñar las acciones tendientes a la preservación del crédito público.	
			3. Coordinar la elaboración de las proyecciones presupuestarias del endeudamiento público y efectuar su seguimiento.	
			4. Dirigir y supervisar el Sistema de Crédito Público y coordinar la administración de la deuda pública.	
			6. Entender en las relaciones, negociaciones y representación del país con los organismos financieros internacionales de crédito de los que la Nación forma parte, en los aspectos que hacen a las políticas generales y particulares de dichos organismos y en los préstamos provenientes de los mismos.	
			7. Entender en todo lo vinculado a las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales, para el desarrollo, actualización y mantenimiento de los sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con dichos organismos.	
			SSRFI	
Coordinar todo lo vinculado con las relaciones y negociaciones con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales.				
Entender en el desarrollo, actualización y mantenimiento de los sistemas de información destinados a optimizar la ejecución de los programas con los organismos financieros internacionales de crédito.				
Entender en la programación, formulación, negociación y gestión de la cartera de préstamos con los organismos internacionales, multilaterales, bilaterales y regionales de crédito y la revisión de las operaciones de cartera existentes.				
Entender en la supervisión de la administración de programas y proyectos con financiamiento externo del Sector Público Nacional y efectuar su seguimiento, evaluación y control.				
DNFOIC	SSRFI	DA 309/18, art. 1, Anexo II	Responsabilidad primaria: asistir a la Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales en la programación, gestión y negociación con los organismos financieros internacionales de crédito, de los préstamos y donaciones que éstos realicen, así como en la supervisión de la administración	No



Auditoría General de la Nación

			<p>de los programas en ejecución, su seguimiento, control y evaluación.</p> <p>Asistir en la coordinación de las relaciones institucionales con los organismos financieros internacionales, en los aspectos que hacen a las políticas generales y particulares de dichos organismos y en los préstamos provenientes de los mismos.</p> <p>Asistir en la coordinación de las negociaciones del Ministerio de Finanzas con los organismos financieros internacionales, instrumentando los objetivos de política con las representaciones argentinas en los mismos.</p> <p>Asistir en la programación de la cartera de préstamos con los organismos financieros internacionales, proponiendo las asignaciones de recursos en los programas y/o proyectos, y efectuar la revisión periódica de la cartera y el seguimiento de su evolución.</p> <p>Elaborar las proyecciones que permitan incorporar las operaciones de su competencia en el Presupuesto Nacional.</p> <p>Coordinar, en el ámbito del Ministerio de Finanzas, el diligenciamiento de las actuaciones vinculadas con la aprobación y suscripción de Convenios de Préstamo, Convenios de Donación y Cooperación Técnica no Reembolsable, con organismos internacionales de crédito.</p>	
<b>DNEF</b>	<b>SF</b>	DA 309/18, art. 1, Anexo II	<p>Responsabilidad primaria: entender en la programación financiera del Sector Público Nacional y participar de la definición de las estrategias para su ejecución.</p> <p>Planificar las estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional.</p> <p>Dirigir la confección de proyecciones de usos y fuentes financieras del Tesoro Nacional para la elaboración de la estrategia del financiamiento.</p> <p>Entender en la elaboración de los análisis de sustentabilidad de mediano y largo plazo de la deuda pública.</p>	Vacante
<b>ONCP</b>	<b>SF</b>	DA 309/18, art. 1, Anexo II	<p>Responsabilidad primaria: programar, ejecutar y controlar las operaciones de crédito público del Sector Público Nacional. Administrar y registrar la deuda pública. Participar de la programación financiera del Sector Público Nacional.</p> <p>Efectuar el análisis de los riesgos financieros de los pasivos de la Deuda Pública del Tesoro Nacional y participar de las propuestas para su administración.</p>	No
<b>DPIF</b>	<b>ONCP</b>	DA 309/18, art. 2, Anexo IV	<p>Participar en la elaboración de los análisis de sustentabilidad de la deuda pública.</p> <p>Participar de la elaboración de proyecciones de usos y fuentes financieras del Tesoro Nacional a efectos de la confección del programa financiero del ejercicio.</p> <p>Dirigir la elaboración de informes y estadísticas sobre la deuda pública y el programa financiero con miras a su difusión.</p>	No
<b>CARyPF</b>	<b>DPIF</b>	DA 309/18, art. 2, Anexo IV	<p>Realizar indicadores de desempeño de las variables que influyen sobre la posición financiera de la República Argentina.</p> <p>Elaborar indicadores de riesgo de la deuda pública.</p> <p>Asistir en la elaboración de propuestas de estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional.</p> <p>Asistir en la confección de proyecciones de la performance financiera de la deuda pública.</p> <p>Participar en la identificación de los riesgos involucrados en las propuestas de manejo de pasivos.</p>	Vacante entre 1-10-2018 y el 30-04-2019.



Auditoría General de la Nación

DAF	ONCP	DA 309/18, art. 2, Anexo IV	Participar del análisis financiero de las estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional.	No
			Realizar la evaluación financiera de las propuestas de financiamiento dirigidas al Tesoro Nacional y participar en la negociación de operaciones de crédito público destinadas a financiar al Tesoro Nacional en lo referido a sus aspectos financieros.	
DOCP	ONCP	DA 309/18, art. 2, Anexo IV	Participar en la elaboración de propuestas de estrategias de financiamiento del Tesoro Nacional.	Vacante
			Diseñar e implementar métodos y procedimientos para la instrumentación de operaciones de crédito público y asistir en las negociaciones de operaciones de crédito público del Tesoro Nacional.	
			Intervenir en la formulación de propuestas de operaciones de administración de pasivos del Tesoro Nacional e instrumentar aquellas que se decida llevar adelante.	
			Asistir al Director de Análisis del Financiamiento en el análisis de las propuestas de financiación de proyectos de inversión.	
<b>Áreas jurídicas</b>				
SSALyR	SLyA	Dec. 174/2018, art. 2, Anexo II	Asesorar en el análisis legal de los contratos que se suscriban con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales y con inversores privados.	No
			Asistir en el análisis de los aspectos legales de las acciones orientadas a preservar el crédito público.	
			Participar y asesorar en los aspectos legales de las negociaciones financieras internacionales.	
DALI	SSALyR	DA 309/18, art. 2, Anexo IV	Asistir en el análisis de los aspectos jurídico-legales de las negociaciones financieras internacionales y en el análisis legal de contratos que se suscriban con los organismos financieros internacionales de crédito que resulten de competencia de la jurisdicción ministerial, ya sean bilaterales o multilaterales.	Vacante
SLyA	MF	Decreto 174/2018, art. 2, Anexo II	Intervenir en los aspectos de su competencia en los contratos que se suscriban con los organismos financieros internacionales de crédito, bilaterales y multilaterales y con los inversores privados.	No
DGAJ	SLyA	DA 309/18, art. 1, Anexo II	Responsabilidad primaria: entender en todos los asuntos de carácter jurídico de competencia de la jurisdicción ministerial, con el fin de promover el perfeccionamiento de las disposiciones legales y reglamentarias, en el análisis de los anteproyectos de legislación económico-financiera y en la revisión y compatibilización de las medidas de legislación económico-financiera originada en otros organismos.	Vacante y se suprime mediante Decisión Administrativa 8 del 4/1/2019
			Intervenir en los aspectos jurídicos y legales de todas las negociaciones económico-financieras nacionales e internacionales, ya sean bilaterales o multilaterales de la órbita ministerial.	

Referencias:

CARyPF: Coordinación de Análisis de Riesgo y Programación Financiera

DAF: Dirección de Análisis del Financiamiento

DALI: Dirección de Asuntos Legales Internacionales

DGAJ: Dirección General de Asuntos Jurídicos

DNEF: Dirección Nacional de Estrategia del Financiamiento

DNFOIC: Dirección Nacional de Financiamiento con Organismos Internacionales de Crédito

DOCP: Dirección de Operaciones de Crédito Público

DPIF: Dirección de Programación e Información Financiera



## Auditoría General de la Nación

*MF: Ministerio de Finanzas*

*SF: Secretaría de Finanzas*

*ONCP: Oficina Nacional de Crédito Público*

*SLyA: Secretaría Legal y Administrativa*

*SSALyR: Subsecretaría de Asuntos Legales y Regulatorios*

*SSRFI: Subsecretaría de Relaciones Financieras Internacionales*

*Fuente: elaboración propia en base a normativa y NO-2021-90300089-APN-SLYA#MEC en respuesta a Nota AGN 665/21 A-05*



## ANEXO 5 – CAF: Convenio de Línea de Crédito Contingente no Comprometida

Mediante Decreto 764/18 (anexo 2) se aprobó el modelo de convenio de préstamo de una Línea Crédito Contingente (LCC) entre la CAF y Argentina<sup>311</sup> “para respaldar la estrategia de gestión de la deuda pública mediante un instrumento preventivo de financiamiento que provea recursos financieros a la República Argentina en caso de no tener acceso competitivo a los mercados de capitales internacionales”<sup>312</sup>, donde se especificó que los fondos “serán destinados exclusivamente al financiamiento de los siguientes rubros en el marco del Programa: (i) apoyo presupuestario al Prestatario para fortalecer su estrategia de gestión de deuda pública -incluida deuda multilateral- ante la ocurrencia de choques externos que, a consideración de CAF, dificulten el acceso competitivo a los mercados internacionales de capitales en condiciones consistentes con sus estrategias de manejo de pasivos; y (ii) la Comisión de financiamiento y los Gastos de Evaluación del Préstamo”<sup>313</sup>.

Asimismo, en una nota del entonces Ministro de Hacienda al Director del CAF mediante la cual se aceptó la oferta de financiamiento<sup>314</sup>, se expresó que *“En este contexto, y a fin de fortalecer su economía, nuestro país solicita a esa Corporación Andina de Fomento (CAF) la activación de una Línea de Crédito Contingente (LCC) y, por ende, la suscripción de un contrato de préstamo soberano por el monto íntegro de esa línea de US\$ 750.000.000, que permitirán, junto con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), a través del Acuerdo "Stand-By", cumplir con el objetivo del Plan. Los fondos de este préstamo soberano serán destinados para el apoyo presupuestario del Estado Nacional, con el objetivo de fortalecer su estrategia de gestión de la deuda pública -incluida la deuda multilateral- de forma de garantizar un acceso competitivo al endeudamiento internacional, y para el pago de la comisión de financiamiento y los gastos de evaluación de este préstamo que se suscribiría entre la*

---

<sup>311</sup> Este préstamo figura desde el ejercicio 2018 en el Cuadro 1-A de la Separata II de la Cuenta de Inversión, registrado con el SIGADE 29964000. La autorización del crédito estuvo prevista en el DNU 1053/18.

<sup>312</sup> El modelo de Convenio de Préstamo se refiere al “programa de financiamiento de la gestión fiscal de los años 2018 y 2019 de la República Argentina en condiciones financieras similares a las observadas en los mercados financieros internacionales en el último trimestre de 2017 y el primer bimestre de 2018” (Condiciones Particulares, cláusula 1).

<sup>313</sup> Condiciones Particulares, cláusula 5.

<sup>314</sup> Nota MHA 5/2018 del 13/8/2018, documento importado mediante IF-2018-39099988-APN-DGD#MHA obrante en expediente electrónico EX-2018-39223570- -APN-DGD#MHA.





## Auditoría General de la Nación

CAF y la República Argentina bajo la LCC” (destacado propio). Dicha nota advierte que el préstamo del CAF y del FMI se habrían utilizado para cumplir con el objetivo de un “plan”, del cual no se abunda en mayor detalle.

En este caso, se verificó que, a pesar de no tratarse de un proyecto de inversión según lo dispone la Ley 24.354, se aplicó la Res. MEyFP 108/09. En este marco, el entonces Ministro de Hacienda solicitó<sup>315</sup> la priorización que permita tramitar y negociar la operación de crédito adjuntando una síntesis ejecutiva<sup>316</sup> de la LCC de acuerdo con la etapa 1, paso 1 sobre obtención del “Dictamen previo” previsto en dicha Resolución. Posteriormente, se verificó la intervención de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>317</sup> a los efectos de priorizar el programa, otorgando la opinión favorable que estipula la etapa 1, paso 2 de la Resolución. Asimismo, se verificaron las intervenciones de áreas sustanciales<sup>318</sup> tales como los dictámenes técnicos de la ONCP<sup>319</sup>, BCRA<sup>320</sup>, y DNI<sup>321</sup>, y dictámenes jurídicos<sup>322</sup> en relación con el proyecto de decreto y la validez y exigibilidad del préstamo.

### a) Información del decreto 764/18

*Prestamista:* Corporación Andina de Fomento (CAF). *Prestataria:* Argentina

*Monto:* U\$S 750.000.000

*Destino:* financiar el (i) apoyo presupuestario al Gobierno de Argentina para fortalecer su estrategia de gestión de deuda pública-incluida deuda multilateral- ante la ocurrencia de choques externos que, a consideración de CAF, dificulten el acceso competitivo a los

---

<sup>315</sup> NO-2018-39093569-APN-MHA del 13/8/2018 obrante en expediente electrónico EX-2018-37763002-APN-DGD#MHA.

<sup>316</sup> Documento importado mediante IF-2018-38924681-APN-SSRFI#MHA del 13/8/2018 obrante en expediente electrónico EX-2018-37763002-APN-DGD#MHA

<sup>317</sup> NO-2018-39307948-APN-JGM del 14/8/2018.

<sup>318</sup> En expediente electrónico EX-2018-39223570- -APN-DGD#MHA.

<sup>319</sup> IF-2018-35839504-APN-ONCP#MF del 26/7/2018.

<sup>320</sup> NO-2018-00202976-GDEBCRA-GPANAC#BCRA del 14/8/2018.

<sup>321</sup> IF-2017-12020774-APN-DNI#MHA del 19/6/2017.

<sup>322</sup> IF-2018-39958573-APN-DACLTYT#MHA del 16/8/2018 y IF-2018-40239806-APN-DGAJ#SLYT del 17/8/2018 respecto del proyecto de decreto.

IF-2018-40235132-APN-DGDYD#SLYT del 17/8/2018 respecto de la redacción del proyecto de decreto.

IF-2018-40606873-APN-DACLTYT#MHA del 21/8/2018 respecto de la Opinión según cláusula 7.1, inciso (a) de las Condiciones Generales de Contratación aplicables a los Contratos de Préstamo con la CAF.



## Auditoría General de la Nación

mercados internacionales de capitales en condiciones consistentes con sus estrategias de manejo de pasivos; y (ii) la comisión de financiamiento y los gastos de evaluación de los Contratos de Préstamo que se suscriban con CAF bajo la LCC, a través de la celebración de un (1) Contrato de Préstamo, que consta de DIECISIETE (17) Cláusulas y que como Anexo I (IF-2018-39953946-APN-SSRFI#MHA) integra la presente medida.

*“Organismo Ejecutor” del Programa de Financiamiento:* Ministerio de Hacienda

*Firmantes:* MACRI -Marcos Peña - Nicolas Dujovne

### **b) Convenio de línea de crédito contingente no comprometida (anexo I)**

Línea de Crédito Contingente No Comprometida para Argentina para respaldar la estrategia de gestión de la deuda pública mediante un instrumento preventivo de financiamiento que provea recursos financieros a la República Argentina en caso de no tener acceso competitivo a los mercados de capitales internacionales (la “Línea” o “LCC”)<sup>323</sup>.

*Destino de los fondos:* “Los fondos de la Línea serán destinados a financiar: (i) apoyo presupuestario al Gobierno de Argentina para fortalecer su estrategia de gestión de deuda pública -incluida deuda multilateral- ante la ocurrencia de choques externos que, a consideración de CAF, dificulten el acceso competitivo a los mercados internacionales de capitales en condiciones consistentes con sus estrategias de manejo de pasivos; y (ii) la comisión de financiamiento y los gastos de evaluación de los Contratos de Préstamo que se suscriban con CAF bajo la LCC” (Cláusula III Destino de los recursos).

*Vigencia de LCC:* hasta el 17/6/19 (Cláusula IV Vigencia de la Línea).

### **c) Contrato de préstamo (anexo II)**

---

<sup>323</sup> “Las líneas de crédito son una facilidad que se otorga a un cliente hasta por un límite determinado y que le permite, durante el período de vigencia de la facilidad, **solicitar el financiamiento de varias operaciones de naturalezas semejantes e independientes entre sí**. El monto de la línea de crédito y las condiciones de cada operación serán establecidos por CAF durante el proceso de evaluación.

Las líneas de crédito pueden ser de **corto plazo (1 año)**, **mediano plazo (de 1 a 5 años)** y excepcionalmente de **largo plazo (más de 5 años)**. CAF podrá financiar operaciones con **riesgo soberano** y operaciones de clientes con **riesgo no soberano**.

(...) Entre las ventajas que ofrece esta modalidad se encuentra el contar con un cupo de exposición autorizado para el financiamiento, bajo un mismo acuerdo, de diferentes operaciones elegibles.”

<https://www.caf.com/es/sobre-caf/que-hacemos/productos-y-servicios/lineas-de-credito/>



## Auditoría General de la Nación

*Contrato:* Condiciones Particulares, las Condiciones Generales y los Anexos.

*Programa:* el programa de financiamiento de la gestión fiscal de los años 2018 y 2019 de la República Argentina en condiciones financieras similares a las observadas en los mercados financieros internacionales en el último trimestre de 2017 y el primer bimestre de 2018 (cláusula 1).

*Monto:* USD 750.000.000 (cláusula 3)

*Plazo:* 7 años + período de gracia: 18 meses (cláusula 4)

*Intereses – tasa variable:* LIBOR 6 meses +1,55% (cláusula 11). *Base de cálculo de intereses:* actual/360; se incluirá el primer día de cada Período de Intereses, mas no el último día (Condiciones generales, cláusula 9).

*Intereses moratorios:* tasa LIBOR más alta vigente de ese período + el Margen + 2% (Condiciones generales, cláusula 10.2). Base de cálculo de intereses: actual/360 (Condiciones generales, cláusula 10.4)

*Período de intereses:* cada 6 meses. Comienza en el día que ocurra el primer desembolso (Condiciones generales, cláusula 1). Según la TA del SIGADE se paga el 21 de febrero y 21 de agosto.

*Comisión de compromiso*<sup>324</sup>: 0,35% anual sobre los saldos no desembolsados (cláusula 12). *Comisión de financiamiento*<sup>325</sup>: 0,45% sobre el monto del préstamo y por única vez (cláusula 13). *Gastos de evaluación*<sup>326</sup>: USD 25.000

*Aplicación de los recursos:* serán destinados exclusivamente al financiamiento de los siguientes rubros en el marco del Programa: (i) apoyo presupuestario al Prestatario para fortalecer su estrategia de gestión de deuda pública -incluida deuda multilateral- ante la

---

<sup>324</sup> “es la comisión, determinada en la Cláusula de las Condiciones Particulares titulada “Comisión de Compromiso”, que el Prestatario debe pagar a CAF por reservar la disponibilidad del Préstamo (Condiciones generales, cláusula 1).

<sup>325</sup> “es la comisión, determinada en la Cláusula de las Condiciones Particulares titulada “Comisión de Financiamiento”, que el Prestatario debe pagar a CAF por el otorgamiento del Préstamo” (Condiciones generales, cláusula 1).

<sup>326</sup> “es el monto, determinado en la Cláusula de las Condiciones Particulares titulada “Gastos de Evaluación”, que el Prestatario debe pagar a CAF por concepto de evaluación del Préstamo” (Condiciones generales, cláusula 1).



## Auditoría General de la Nación

ocurrencia de choques externos que, a consideración de CAF, dificulten el acceso competitivo a los mercados internacionales de capitales en condiciones consistentes con sus estrategias de manejo de pasivos; y (ii) la Comisión de financiamiento y los Gastos de Evaluación del Préstamo (cláusula 5).

*Organismo ejecutor:* Ministerio de Hacienda (cláusula 6)

*Jurisdicción:* Las Partes se someten a la jurisdicción del País y a cualquier otra jurisdicción que resulte competente a opción de CAF cuyos jueces y tribunales podrán conocer de todo asunto que no sea de competencia exclusiva del Tribunal Arbitral, de acuerdo con lo dispuesto en las Condiciones Generales (cláusula 17.2).

*Vigencia:* comienza en la fecha de suscripción de las partes (21/8/18 según SIGADE) y termina con el pago (cláusula 19).

*Condiciones previas:* Los Desembolsos del Préstamo estarán sujetos al cumplimiento, a satisfacción de CAF, de las siguientes condiciones previas:

a) Para el primer Desembolso:

1. Que CAF haya recibido un informe jurídico que establezca, con señalamiento de las disposiciones, constitucionales, legales y estatutarias pertinentes, que las obligaciones contraídas por el Prestatario en este Contrato, y las del Garante en el Contrato de Garantía si lo hubiere, son válidas y exigibles. Dicho informe deberá cubrir, además, cualquier asunto que CAF considere pertinente;

2. Que CAF haya recibido el pago de los Gastos de Evaluación y de la Comisión de Financiamiento, o en caso de ser aplicable, que el Prestatario haya autorizado a CAF por escrito, descontar esos valores del primer Desembolso; 3. que de requerirse en las Condiciones Particulares un Contrato de Garantía, éste haya entrado en vigencia y las obligaciones asumidas por el Garante en virtud del mismo sean válidas y exigibles; y

4. Las demás que se establezcan como tales en las Condiciones Particulares... (Condiciones generales, cláusula 7).

*Declaración de plazo vencido del préstamo:* 24.1 CAF tendrá derecho a declarar de plazo vencido el Préstamo, en los siguientes casos:



## Auditoría General de la Nación

- a) cuando se produzca una cualquiera de las circunstancias descritas en la Cláusula de estas Condiciones Generales titulada “Suspensión de Obligaciones a Cargo de CAF”, o cuando se verifique la situación descrita en el literal a) de la Cláusula de estas Condiciones Generales titulada “Suspensión de Obligaciones por Causas Ajenas a las Partes”; o
- b) cuando los eventos de Fuerza Mayor o Caso Fortuito a que hace referencia el literal b) de la Cláusula de estas Condiciones Generales titulada “Suspensión de Obligaciones por Causas Ajenas a las Partes se prolongaren por más de treinta (30) días, o que las consecuencias que se deriven de los mismos no fuesen o no pudiesen ser subsanadas dentro de dicho plazo.

24.2. La sola verificación de la ocurrencia de una de estas causales le permitirá a CAF declarar de plazo vencido el Préstamo sin necesidad de requerimiento judicial o extrajudicial alguno, no pudiendo el Prestatario, ni el Garante si lo hubiere, invocar un arbitraje en su favor. A tal efecto, CAF informará por escrito de tal decisión al Prestatario y al Garante, si lo hubiere. En estos casos, CAF se encontrará expresamente facultada para solicitar al Prestatario el reembolso inmediato de toda suma adeudada, con los intereses, comisiones, gastos y cargos, que se devenguen hasta la fecha en que se efectúe el pago y ejercer sus derechos bajo el Contrato de Garantía, si lo hubiere (Condiciones generales, cláusula 24).

*Incremento en el Costo del Programa o Proyecto, Recursos Adicionales:* Si durante la ejecución del Programa o Proyecto, según corresponda, se produjera una modificación del costo total del mismo, sea por un aumento en sus costos o por modificaciones en sus alcances originales, el Prestatario se compromete a aportar los recursos adicionales que fueren necesarios para asegurar la correcta y oportuna ejecución del Programa o Proyecto. De ocurrir esta situación, el Prestatario se obliga a informar y suministrar a CAF, en la oportunidad que le sea requerida, la documentación pertinente (Condiciones generales, cláusula 28).

### **d) Exposición en el SIGADE**

La LCC se registró bajo el SIGADE 29964000, con el nombre “10412 CAF LINEA DE CREDITO CONT”. El monto de USD 750 millones previsto en el convenio aprobado se



## Auditoría General de la Nación

desembolsó durante los ejercicios 2018-2020 según se observa de los Cuadros 1-A de la CGN. El siguiente cuadro muestra los ingresos y amortizaciones de dicho préstamo

Cuadro N° 52

Movimientos del SIGADE 29964000 durante el período 2018-2020

En USD

Año	Saldo AL 31/12 del año anterior	Ingresos	Amortizaciones	Saldo al 31/12
2018	0,00	375.000.000,00	0,00	375.000.000,00
2019	375.000.000,00	320.000.000,00	0,00	695.000.000,00
2020	695.000.000,00	55.000.000,00	120.833.333,34	629.166.666,66
		<b>750.000.000,00</b>		

Fuente: elaboración propia en base a cuadro 1-A de la cuenta de inversión.

La autorización del crédito estuvo prevista en el DNU 1053/18<sup>327</sup> del 15 de noviembre. Según la tabla de amortizaciones del SIGADE, el primer desembolso fue el 23 de agosto de 2018 por un monto de USD 375.000.000<sup>328</sup>.

---

<sup>327</sup> B.O. 16/11/18.

<sup>328</sup> Se registraron 3 desembolsos ese día por los siguientes montos en USD: 371.600.000; 3.375.000; 25.000.



## ANEXO 6 - Competencia del Presidente del BCRA

En cuanto a la competencia del presidente del BCRA para suscribir el Acuerdo SB como punto de partida, cabe destacar que el servicio jurídico no dictaminó acerca de la competencia del funcionario para la suscripción del primer Acuerdo. Por otra parte, se hallaron discrepancias entre la información publicada acerca del comienzo del ejercicio del cargo y la normativa habilitante; esta última indica que el nombramiento del funcionario se realizó “en comisión” por lo que se investigó qué alcance tenía dicha condición y si finalmente obtuvo acuerdo por parte del Senado de la Nación, tal como prescribe la Carta Orgánica del BCRA<sup>329</sup> (art. 7).

Respecto a la discrepancia entre los Decretos que designan al ex Presidente del BCRA, se solicitó al organismo confirmar si efectivamente el funcionario mencionado comenzó el ejercicio del cargo en la fecha consignada por la página web del BCRA, es decir, el 14 y no el 18 de junio y en caso afirmativo, proveer documentación sobre las decisiones tomadas por este funcionario desde el 14 al 18 de junio y si fueron refrendadas por el Directorio del Banco y otras autoridades competentes. Asimismo, atento a que el nombramiento “en comisión” del funcionario consta en decreto presidencial 557/2018 a partir del 18/06/2018, se solicitó indicar en caso de confirmar el ejercicio del cargo desde el 14/06/2018 si consta en el BCRA autorización del Poder Ejecutivo, resolución de directorio o similar, que otorgue dispensa para el ejercicio de funciones dada la superposición de funciones con el cargo ministerial<sup>330</sup>. El BCRA, por intermedio de la Gerencia de Secretaria del Directorio informó que “no cuenta en sus registros, con información adicional a los Decretos. 555/18 y 557/18 publicados en el Boletín Oficial el 18.06.18, que se acompañan como anexos de la respuesta a la pregunta 5. de la solicitud de información de esa Auditoría General de la Nación”. Asimismo, señaló que se dio intervención a la Gerencia Principal de Comunicación y Relaciones con la Comunidad,

---

<sup>329</sup> **ARTICULO 7º** — El presidente, el vicepresidente y los directores serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional con acuerdo del Senado de la Nación; durarán seis (6) años en sus funciones pudiendo ser designados nuevamente. El Poder Ejecutivo Nacional podrá realizar nombramientos en comisión durante el tiempo que insuma el otorgamiento del acuerdo del Senado de la Nación. Las retribuciones del presidente, del vicepresidente y los directores serán las que fije el presupuesto del Banco”. (*Artículo sustituido por art. 1º del [Decreto N° 1373/99](#) B.O.29/11/1999*)

<sup>330</sup> Nota AGN 607/21 A-05, punto 4.



como Área competente en la que respecta a la actualización de la información que se publica en el sitio web de esta Institución, sin otras especificaciones<sup>331</sup>.

**a) Dictamen del Servicio Jurídico del BCRA respecto de la competencia del Presidente para suscribir el SB 1**

El documento IF-2018-00157147-GDEBCRA-GPEJ#BCRA de fecha 18 de junio de 2018<sup>332</sup> (fecha de la suscripción de la segunda Carta) es el **dictamen de la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos**. Su objetivo fue expedirse sobre la posibilidad de mantener la **confidencialidad de la información** sensible para el mercado individualizada en el expediente, conforme lo previamente manifestado por la Subgerencia General de Operaciones (orden 10 IF-2018-00157087-GDEBCRA-SGO#BCRA) y el pedido original de la Gerencia General.

Luego de abordar cuestiones referidas a la ley 25.275 de Acceso a la Información Pública tomando en cuenta la transparencia activa y pasiva<sup>333</sup>, consideró que “se estima que en tanto se considere que las interrupciones referidas por la Subgerencia General de Operaciones ponen en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario, la información en cuestión se encontraría encuadrada en el inciso b) del art. 8 de la Ley 27.275, lo que deberá ser decidido por la Presidencia del Banco. Asimismo, considerando la integridad de la información la reserva tiene que estar puntualizada en la publicación”.

Cabe puntualizar nuevamente que la fecha de este dictamen es posterior a la suscripción de la Carta del 12 de junio de 2018 (cuya documentación relacionada parece estar analizando) y del mismo día de la suscripción de la segunda carta, del 18 de junio de 2018, fecha esta última que coincide con la de aceptación de renuncia y designación del presidente del BCRA tal como se explicó más arriba. En este documento la Gerencia con competencia jurídica se limita a evacuar la consulta efectuada acerca de la publicidad de

---

<sup>331</sup> Nota 400/02/2021, punto 4, en respuesta a Nota AGN 607/21

<sup>332</sup> Orden 12 del EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA iniciado el 14/06/18

<sup>333</sup> En la Transparencia Pasiva, el acceso a la información se concreta a través de pedidos que tiene derecho a realizar cualquier persona humana o jurídica, pública o privada sin la necesidad de decir por qué o para qué la pide (art. 4º de la Ley). La Transparencia Activa, en cambio, consiste en la obligación de los sujetos obligados de mantener determinada información a disposición permanente de la ciudadanía a través de sus sitios web –es decir que esa información debe estar publicada, sin la necesidad de que algún sujeto la solicite. (IF-2018-00157147-GDEBCRA-GPEJ#BCRA)





## Auditoría General de la Nación

cierta información de la Carta y Memorandos pero no se expide acerca de la competencia del presidente del BCRA para suscribir la documentación ni hace un análisis de los términos del SBA desde el punto de vista jurídico.

Se destaca el IF-2018-00158471-GDEBCRA-GG#BCRA<sup>334</sup> en el que con fecha 19 de junio (un día después de la suscripción de la segunda Carta por parte del nuevo presidente del BCRA) el Gerente General hace referencia a la Carta firmada en primer término, es decir 12 de junio, sin decir nada de la Carta suscripta el 18 de junio: “En tal sentido, se adjunta al presente la Carta de Intención **suscripta por el Dr. Federico Sturzenegger, en su carácter de Presidente de este Banco Central**, y el Sr. Ministro de Hacienda, así como el Memorándum de Políticas Económicas y Financieras y el Memorándum de Entendimiento Técnico que forman parte de la misma (en sus versiones para publicar castellano e inglés), para que junto con el informe elaborado por la Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria, pasen al Presidente de este Banco para su comunicación al Ministerio de Hacienda” (el resaltado es propio). A continuación, el mismo 19 de junio se eleva a presidencia mediante PV-2018-00158481-GDEBCRA-GG#BCRA. El pase siguiente ya es de fecha 24 de julio de 2018.

El 4 de octubre de 2018 comienzan las referencias a un nuevo acuerdo con el FMI (orden 20 PV-2018-00247932-GDEBCRA-GG#BCRA). El 8 de octubre de 2019 se anuncia el desarchivo del expediente y en la misma fecha el IF-2019-00218781-GDEBCRA-SG#BCRA marca que se contestará con una serie de documentación (que se halla embebida) un oficio judicial que tramita mediante EX-2019-00203706- -GDEBCRA-GSG#BCRA (orden 24). El 4 de agosto de 2020 hay una providencia que indica la “rehabilitación” del expediente (PV-2020-00116848-GDEBCRA-SDD#BCRA, orden 26). Finalmente, el 7 de agosto de 2020 se procede al archivo.

De acuerdo con lo expuesto, se destaca que no hay en el expediente analizado dictamen jurídico que considere las facultades del presidente del BCRA para suscribir la Carta del 12 ni del 18 de junio de 2018 y que aún a posteriori de dicha fecha se sigue haciendo referencia a la Carta suscripta por el presidente anterior, el 12 de junio de 2018.

---

<sup>334</sup> Orden 14 del EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA iniciado el 14/06/18.



## Auditoría General de la Nación

A efectos de contrastar la información y determinar si se trata de un dictamen “de estilo”, se buscó en los expedientes el siguiente hito referido a la suscripción del SBA: su modificación de fecha 17 de octubre de 2018.

Se identificó el expediente EX-2018-00258928- -GDEBCRA-GG#BCRA, cuya solicitud de caratulación es del 17 de octubre de 2018 (día de la firma). La providencia que le da inicio indica: “Atento a las distintas reuniones mantenidas con funcionarios del Fondo Monetario Internacional, se confeccionó la versión final de la Carta Intención y sus anexos, que deberá ser suscripta por el Sr. Presidente de este Banco Central y el Sr. Ministro de Hacienda” (orden 1, PV-2018-00258929-GDEBCRA-GG#BCRA).

El mismo día, la Gerencia General confecciona el informe que contiene la Carta y los Memorandos, preparados para la firma del Ministro de Hacienda (el archivo embebido está en idioma inglés y aclara la firma como “Minister of Finance”) y el presidente del BCRA, que en ese momento había cambiado (orden 2, IF-2018-00258927-GDEBCRA-GG#BCRA).

A continuación el mismo día, en el orden 3 la misma Gerencia dispone la intervención de distintas áreas: “Atento a las distintas reuniones mantenidas con funcionarios del Fondo Monetario Internacional, se confeccionó la versión final de la Carta Intención y sus anexos, que deberá ser suscripta por el Sr. Presidente de este Banco Central y el Sr. Ministro de Hacienda. En virtud del programa de política monetaria y cambiaria descrito en la misma, resulta necesaria la intervención de distintas áreas conforme se determina a continuación: (i) La [Subgerencia General de Investigaciones Económicas/Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria], solicitando se expida sobre la razonabilidad del programa de política económica incluido en el presente y opine respecto de la sensibilidad de la información resaltada en amarillo (ii) La Gerencia Principal de Estudios Jurídicos, para que se expida sobre la facultad del Presidente de este Banco Central para suscribir la Carta de Intención, y la posibilidad de mantener la confidencialidad de la información sensible para el mercado individualizada en el expediente, conforme lo previamente manifestado por la Subgerencia General de Investigaciones Económicas. Por lo expuesto, pase sucesivamente a las Subgerencias Generales de Investigaciones Económicas y a la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos.



Auditoría General de la Nación

Se solicita dar trámite urgente a esta actuación. Cumplido vuelva a esta instancia” (PV-2018-00258964-GDEBCRA-GG#BCRA).

Al comparar el requerimiento formulado por la Gerencia General en esta providencia respecto del efectuado en el expediente EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA, IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA, surgen las siguientes diferencias (en letra cursiva y colorada):

Cuadro N° 53  
Intervenciones de áreas competentes BCRA

Expediente	EX-2018-00154908- -GDEBCRA-GG#BCRA	EX-2018-00258928- -GDEBCRA-GG#BCRA
Documento	IF-2018-00154920-GDEBCRA-GG#BCRA	PV-2018-00258964-GDEBCRA-GG#BCRA
Área / Intervención requerida	Subgerencia General de Investigaciones Económicas/ se expida sobre la razonabilidad del programa de política monetaria incluido en el presente.	Subgerencia General de Investigaciones Económicas / Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria/se expida sobre la razonabilidad del programa de política económica incluido en el presente y opine respecto de la sensibilidad de la información resaltada en amarillo
	Subgerencia General de Operaciones/opine respecto de la sensibilidad de la información referida a la intervención en el mercado de cambios incluida en dicho programa, debidamente resaltada en amarillo en el archivo adjunto denominado "Argentina MOU with IMF	
	Gerencia Principal de Estudios Jurídicos/se expida sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la posibilidad de mantener la confidencialidad de la información sensible para el mercado individualizada en el expediente, conforme lo previamente manifestado por la Subgerencia General de Operaciones.</li> </ul>	Gerencia Principal de Estudios Jurídicos/se expida sobre: <ul style="list-style-type: none"> <li>- la facultad del Presidente de este Banco Central para suscribir la Carta de Intención, y</li> <li>- la posibilidad de mantener la confidencialidad de la información sensible para el mercado individualizada en el expediente, conforme lo previamente manifestado por la Subgerencia General de Investigaciones Económicas</li> </ul>

Fuente: elaboración propia en base a documentación de expedientes provistos mediante Nota AGN 674/20

En cuanto a las áreas intervinientes, para la firma de la documentación de octubre se requiere la intervención de dos áreas: la Subgerencia General de Investigaciones



## Auditoría General de la Nación

Económicas y la Gerencia Principal de Estudios Jurídicos, A la primera<sup>335</sup> se le requiere opinar sobre el programa de política económica (en el SB anterior decía “monetaria”) y respecto a la información “resaltada en amarillo” (en este informe no hay documentos embebidos, por lo que se referiría al orden anterior, que contiene un embebido de la Carta y Memorandos, en donde el segundo memorando contiene los resaltados, bajo la denominación *Intervention Staff Consultation Clause* (Cláusula de intervención consultiva del Staff)).

En cuanto al pedido formulado al área jurídica se agrega el requerimiento de expedirse sobre la facultad del Presidente del Banco Central para suscribir la Carta de Intención que, tal como se explicó, no fue requerido para las Cartas suscriptas en primer término el 12 y 18 de junio de 2018.

Ante consulta sobre este aspecto, el BCRA contestó por intermedio de la Gerencia Principal de Asesoría Legal que conforme “surge de las Providencias transcriptas que en el caso del expediente de octubre de 2018 se tramitó lo que fue la versión final de la documentación y se solicitó opinión legal en la que se dictaminó sobre la facultad del Presidente del Banco para suscribir dicha documentación (Dictamen N 29/2018); en tanto puede advertirse que en el mes de junio se encontraban en curso las negociaciones con el FMI. De acuerdo con la reseña efectuada por la Gerencia Principal de Asesoría Legal de esta Institución, no se han emitido dictámenes jurídicos previos a la suscripción de las notas del 12 y 18 de junio. (...) no obra información ni documentación respaldatoria en los registros de la Gerencia General de esta Institución en su actual composición, sobre las razones que motivaron el curso de acción detallado en ese punto de la solicitud de información.”<sup>336</sup>

Asimismo, aclaró que “...no existe un manual o instructivo distinto a la Circular de Estructura Orgánica (Circular E.O.) vigente en cada fecha, de la cual surgen las misiones y funciones de las diferentes dependencias legales en cada momento. Los contenidos mínimos que debe tratar el dictamen jurídico son los requeridos por la consulta. En este

---

<sup>335</sup> En el momento de la adenda, la Subgerencia General de Investigaciones Económicas tenía según el organigrama vigente un área dependiente denominada Gerencia Principal de Estrategia y Comunicación de la Política Monetaria que hoy no existe (consulta al organigrama actual <http://www.bcra.gov.ar/Institucional/Estructura.asp>, 30 de abril de 2021)

<sup>336</sup> Nota 400/02/2021 en respuesta a Nota AGN 607/21 A-05, punto 3.



## Auditoría General de la Nación

marco, el servicio jurídico puede abordar los aspectos jurídicos que entienda relevantes para una mejor orientación de la instancia requirente en cuanto a la cuestión planteada, pero sin incurrir en el análisis de cuestiones técnicas, económicas, ni de oportunidad, mérito a conveniencia de los temas...”<sup>337</sup>

### **b) Nombramiento del Presidente del BCRA en comisión. Existencia de acuerdo del Senado.**

La Carta Orgánica del Banco, Ley 24144<sup>338</sup> y sus modificaciones, prescribe: artículo 4, las funciones y facultades del Banco, inciso c) : ...”Actuar como agente financiero del Estado nacional y depositario y agente del país ante las instituciones monetarias, bancarias y financieras internacionales a las cuales la Nación haya adherido,..”

Artículo 10...“El presidente es la primera autoridad ejecutiva del banco y, en tal carácter: ...inciso d) Ejerce la representación legal del banco en sus relaciones con terceros;...-“

Este artículo es clave en el tema en estudio; todo representante legal es el apoderado de la institución, de la entidad, del organismo, etc., y tiene facultades para firmar la documentación del ente que representa.

Artículo 17º: “El Banco está facultado para realizar las siguientes operaciones: ... d) Las derivadas de convenios internacionales en materia de pagos, y la toma de préstamos de organismos multilaterales u oficiales extranjeros, bancos centrales o entes de los cuales sólo el Banco pueda ser prestatario, por sí o por cuenta del Tesoro Nacional como Agente Financiero de la República”.

La Constitución Nacional en su artículo 99 establece: El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: inciso 19. Puede llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura.

### *Cronología de los hechos*

---

<sup>337</sup> Nota 400/02/2021 en respuesta a Nota AGN 607/21 A-05, punto 10.

<sup>338</sup> No todos los artículos tratan la relación del BCRA y el FMI, pero sí están relacionados en cuanto a la deuda externa.



## Auditoría General de la Nación

El período del Lic. Caputo como presidente en el Banco Central abarcó desde el 18 de junio de 2018 hasta la renuncia al cargo el 25 de Septiembre del mismo año.

Su renuncia como ministro fue presentada el 15 de Junio de 2018, por Decreto 556/2018 se acepta la renuncia al cargo de Ministro de Finanzas.

En relación con ello, puede verse el Mensaje<sup>339</sup> al Senado: El 15 de Junio de 2018, el Poder Ejecutivo Nacional por Mensaje<sup>340</sup>, MEN-2018-88-APN-PTE con ingreso el mismo 15 de Junio a la Dirección de Mesa de Entradas del Senado de la Nación REFERENCIA: Presidente del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, solicita el Acuerdo correspondiente para designar al Licenciado en Economía Luis Caputo, de conformidad al artículo 7° de la Carta Orgánica de dicha Institución, para completar un período de Ley. Firma Digital del JGM Sr. Marcos Peña y del Presidente de la Nación Sr. Mauricio Macri.<sup>341</sup>

A la espera del Acuerdo de la Cámara Alta, el 18 de junio de 2018, por Decreto 557/2018<sup>342</sup>, se designa “en comisión” al Lic. Luis Andrés Caputo como Presidente del Banco Central de la República Argentina.<sup>343</sup>

---

<sup>339</sup> Ver Decreto 333/1985. NORMAS PARA LA ELABORACION, REDACCION Y DILIGENCIAMIENTO DE LOS PROYECTOS DE ACTOS Y DOCUMENTACION ADMINISTRATIVOS.1. PRESCRIPCIONES GENERALES:1.1. Definiciones: 1.1.1. Mensaje: Nota que el Poder Ejecutivo Nacional remite al Honorable Congreso de la Nación, mediante la cual puede detallar los pormenores y fundamentos que inducen a proponer la sanción de un proyecto de ley, solicitar el acuerdo necesario para concretar la designación de determinados funcionarios, vetar total o parcialmente una ley ya sancionada, pedir la devolución de mensajes remitidos con anterioridad o realizar cualquier otro tipo de comunicación o requerimiento.

<sup>340</sup> (Expediente 0178-PE-2018), Información brindada por el Departamento Organización y Derecho Parlamentario de la *Dirección de Información Parlamentaria*.

<sup>341</sup> GESTIÓN DOCUMENTAL ELECTRÓNICA-GDE. MINISTERIO DE MODERNIZACIÓN, SECRETARÍA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA, serial Number CUIT 30715117564. Date: 2018-6-15 19:28:55 03 '00' (el Mensaje entró a Mesa de Entradas del Senado el 15/6/2018, a las 10.50!)

<sup>342</sup> (B.O. 18/06/2018)

<sup>343</sup> En los Considerandos del decreto, se deja sentado que “...se ha solicitado el Acuerdo correspondiente al HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN para designar Presidente del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA al Licenciado en Economía D. Luis Andrés CAPUTO. Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL puede realizar nombramientos en comisión durante el tiempo que insuma el otorgamiento del Acuerdo del Senado, en virtud de lo establecido por el artículo 7° de la Carta Orgánica del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA – Ley N° 24.144 y la modificación introducida por el artículo 1° del Decreto N° 1373 del 24 de noviembre de 1999 y Que resulta necesario cubrir el cargo de Presidente del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA”.



## Auditoría General de la Nación

Como Presidente del BCRA, nombrado en comisión<sup>344</sup>, el 18 de junio de 2018, el Licenciado Caputo firmó en la misma fecha, la Adenda<sup>345</sup> a la Carta de Intención en el marco del SBA con el FMI, junio 2018.

Renuncia al cargo de Presidente del BCRA: el Lic. Caputo renuncia al cargo de Presidente del BCRA el 25 de septiembre de 2018. Por Decreto 850/2018<sup>346</sup> se aceptó la renuncia del funcionario<sup>347</sup>

Retiro del mensaje: En consecuencia el PEN con fecha 1 de Octubre de 2018, a través del Mensaje Número MEN-2018-160-APN-PTE, Referencia: Retiro del Mensaje Número 88 del 15 de junio de 2018, ingresa el 2 de octubre de 2018, al Senado de la Nación, Dirección de Mesa de Entradas, Expediente N° 299/18 por el que se solicita el retiro del mensaje 88 por el cual se solicitó el Acuerdo del Senado para la designación del Lic. Luis A. Caputo como Presidente del Banco Central<sup>348</sup>. Firmas Digitales del Sr. Nicolás Dujovne, Ministro, Ministerio de Hacienda y del Presidente de la Nación, Mauricio Macri.

Autorización del Senado para el retiro del mensaje: en el Diario de Sesiones<sup>349</sup> de la Cámara de Senadores de la Nación, del 10 de octubre de 2018, correspondiente a la 16ª

---

<sup>344</sup> Según doctrina incorporada en el presente informe, tiene plenos poderes. Según la Carta Orgánica, es el representante legal de la Institución, por lo tanto tiene la firma habilitada.

<sup>345</sup> La adenda a la Carta de Intención y sus Memorandums, consistió en que a la Carta original la firmó Sturzeneger como presidente del BCRA, el día 12 de junio de 2018. La adenda antedicha se firmó el 18 de junio, como presidente del BCRA Caputo.

<sup>346</sup> (B.O. 26/09/2018)

<sup>347</sup> VISTO y CONSIDERANDO, Que el Licenciado en Economía D. Luis Andrés CAPUTO (D.N.I. N° 17.256.028) ha presentado su renuncia al cargo de Presidente del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. Que resulta pertinente aceptar la renuncia del citado funcionario. Que asimismo, corresponde agradecer al profesional renunciante los valiosos servicios prestados en el desempeño de su cargo. Que el presente acto se dicta en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 99, inciso 7, de la CONSTITUCIÓN NACIONAL. Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA, DECRETA: ARTÍCULO 1º.- Aceptase la renuncia del Licenciado en Economía D. Luis Andrés CAPUTO (D.N.I. N° 17.256.028) al cargo de Presidente del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. ARTÍCULO 2º.- Agradécense al funcionario renunciante los valiosos servicios prestados en el desempeño de su cargo. ARTÍCULO 3º.- Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. E/E MICHETTI - Nicolás Dujovne. e. 26/09/2018 N° 71563/18 v. 26/09/2018.

<sup>348</sup> (Expediente 0299-PE-2018). Información brindada por el Departamento Organización y Derecho Parlamentario de la Dirección de Información Parlamentaria.

<sup>349</sup> Diario de Sesiones, página 38.



## Auditoría General de la Nación

Reunión-5ª Sesión Ordinaria<sup>350</sup>, presidida por Don Federico Pinedo, en el punto 7 se trata la cuestión. Se registra que no se hace uso de la palabra y se procede a la votación electrónica para el retiro del mensaje; “*se registran 66 votos afirmativos, 0 votos negativos y 0 abstenciones. Se devuelven al Poder Ejecutivo*”.<sup>351</sup>

En cuanto al tratamiento del pedido de Acuerdo: Por consulta efectuada al Departamento Organización y Derecho Parlamentario, de la Dirección de Información Parlamentaria, de la Cámara de Diputados, del Honorable Congreso de la Nación, se sabe “*...que el pliego correspondiente al Lic. Luis Andrés Caputo no llegó a ser tratado por la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación*”.

Por otra parte, se consultó a la Comisión de Acuerdos del Honorable Senado de la Nación acerca del tratamiento respecto de la solicitud de acuerdo, recibiendo como respuesta<sup>352</sup>:

a) No se ha llevado a cabo reunión alguna, en el ámbito de la Comisión de Acuerdos, para debatir respecto a la designación del Lic. Caputo como Presidente del Banco Central.  
MEM-2018-88-APN-PTE

b) En oportunidad de tratarse el retiro del mensaje MEM-2018-160-APN-PTE remitido por el Poder Ejecutivo Nacional en la sesión de fecha 10-10-2018, no ha habido manifestación alguna referente a este asunto.

---

<sup>350</sup> De la lectura del presente documento surge el mensaje N° 154/18, por el que se pide el Acuerdo para la designación del Presidente del Banco Central de la República Argentina al Licenciado en Economía Guido Martín SANDLERIS.

P.E. 291/18

<sup>351</sup> Diario de Sesiones.

<sup>352</sup> Respuesta a Nota AGN 629/21





Auditoría General de la Nación

**ANEXO 7 – Versiones del Acuerdo**

Cuadro N° 54

Versiones del Acuerdo provistas por el MECON y el BCRA

Versiones ASB en expedientes MECON (Nota 676/20)								
EX	Fecha	Tipo de doc	ID del doc	Descripción	Firmante/Calidad de la firma	Versiones en EXP referenciados por MECON como contenedores de las versiones definitivas (1)	Versiones provistas por MECON al Juzgado en oficio judicial (2)	Versiones provistas por el BCRA (3)
EX-2018-2923779-9-APN-DGD#MHA	12/6/2018	IF	IF-2018-29241426-APN-SECH#MHA	Nota (Carta de intención) a Christine Lagarde - Versión en inglés con Anexos (Memorándum de Políticas Económicas y Financieras y Memorándum de Entendimiento Técnico)	(de la Carta) Nicolás Dujovne - Ministro de Economía- y Federico Sturzenegger -Presidente del BCRA- Se ve impresión de firma ológrafa, no firma digital. La inserción en GDE la hace Pena con firma del sistema	No	LoI 12.06.18: IF-2018-29241426-APN-SECH#MHA (versión en inglés).	Sí
								02 - 2018.06.12 - letter of intent 1 (confidencial). Carta de Intención y Memorandos en inglés, sin traducción. Tiene resaltados en amarillo. No tiene ID de GDE.
EX-2018-2977279-1-APNDGD#MHA	26/7/2018	IF	IF-2018-35852392-APN-DGD#MHA	Carta de Intención en inglés, y Memorandos de fecha <b>12/06/2018</b> . Firman Nicolás Dujovne (Minister of Treasury) y Federico Sturzenegger (Presidente del BCRA), Es un documento escaneado, puede ser firmas ológrafas Está la traducción	Carla Ximena Piccioni, Directora	Sí	LoI 12.06.18: IF-2018-35852392-APN-DGD#MHA (versión en castellano con traducción pública).	Sí



Auditoría General de la Nación

EX-2018-2977279-1-APNDGD#MHA	18/6/2018	IF	IF-2018-29241507-APN-SECH#MHA	Carta de Intención en inglés, de fecha <b>18/06/2018</b> . Firman Nicolás Dujovne (Minister of Treasury) y Luis Caputo (Presidente del BCRA), Es un documento escaneado, puede ser firmas ológrafas	Rodrigo Héctor Pena, Secretario No es firma digital	Sí	LoI 18.06.18: IF-2018-29241507-APN-SECH#MHA (versión en inglés).	Sí
EX-2018-2977279-1-APNDGD#MHA	26/7/2018	IF	IF-2018-35847938-APN-DGD#MHA	Carta del <b>18/06/2018</b> - Traducción pública al idioma español.	Carla Ximena Piccioni, Directora	Sí	LoI 18.06.18: IF-2018-35847938-APN-DGD#MHA (versión en castellano con traducción pública).	Sí
EX-2018-5236822-2--APN-DGD#MHA	17/10/2018	IF	IF-2018-52374052-APN-SECH#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención del <b>17/10/18</b> . Con firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés.	Rodrigo Héctor Pena Secretario	Sí	No	No
EX-2018-5236822-2--APN-DGD#MHA	6/12/2018	IF	IF-2018-63627446-APN-DGD#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención, MPEF y Memorandum de Entendimiento Técnico entre Argentina y el FMI - versión en idioma inglés - Publicada en la página web del MH. Versión del <b>17/10/18</b>	María Laura Riera Asesora Legal	Sí	LoI 17.10.18: IF-2018-63627446-APN-DGD#MHA (versión en inglés).	Sí
EX-2018-5236822-2--APN-DGD#MHA	6/12/2018	IF	IF-2018-63628702-APN-DGD#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención, MPEF y Memorandum de Entendimiento Técnico entre Argentina y el FMI - versión en idioma español - Publicada en la página web del MH. Versión del <b>17/10/18</b>	María Laura Riera Asesora Legal	Sí	LoI 17.10.18: IF-2018-63628702-APN-DGD#MHA (versión en castellano con traducción libre).	Sí
								07 - 2018.10.17 - letter of intent - attachment ii (completo). Memorando de Entendimiento técnico, en inglés. os en inglés, sin



Auditoría General de la Nación

								traducción. Sin fecha (la fecha esta en el nombre del documento). Tiene resaltados en amarillo. No tiene ID de GDE.
EX-2018-5236822-2--APN-DGD#MHA	10/12/2018	IF	IF-2018-64359384-APN-SECPE#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención de fecha <b>7/12/18</b> . Con firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de " <b>STRICTLY CONFIDENTIAL</b> "	Miguel Braun, Secretario.	Sí	No	No
EX-2018-5236822-2--APN-DGD#MHA	14/12/2018	IF	IF-2018-65669295-APN-SECPE#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención de fecha <b>13/12/18</b> . Con firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de " <b>STRICTLY CONFIDENTIAL</b> "	Miguel Braun, Secretario.	Sí	LoI 13.12.18: IF-2018-65669295-APN-SECPE#MHA	Sí
								11 - 2018.12.13 - letter of intent - attachments i and ii (confidential). Memorandos en inglés, sin traducción. Sin fecha (la fecha esta en el nombre del documento). Tiene resaltados en amarillo. No tiene ID de GDE.
EX-2018-5236822-2--APN-DGD#MHA	26/3/2019	CONVE	CONVE-2019-18396956-APN-DGD#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de Intención de fecha <b>25/3/19</b> y el Memorando (el cual aclara que este memorando <b>suplementa y actualiza el memorando del 11/12/18</b> ) . Con firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de " <b>SECRET</b> "	Claudia Ledesma Asistente Administrativo	Sí	No	No



Auditoría General de la Nación

EX-2018-5236822 2- -APN-DGD#MHA	25/3/2019	IF	IF-2019-18125341-APN-SECLYA#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención de fecha <b>25/03/19</b> . Con firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de " <b>SECRET</b> "	Pedro De Elizaalde Asesor Legal	Sí	LoI 25.03.19: IF-2019-18125341-APN-SECLYA#MHA (versión en inglés).	Sí
EX-2018-5236822 2- -APN-DGD#MHA	3/7/2019	IF	IF-2019-59161254-APN-SECPE#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención de fecha <b>03/07/19</b> . <b>SIN</b> firma hológrafa Sandleris/Dujovne. Versión en español - Traducción libre sujeta a revisión	Miguel Braun, Secretario.	Sí	No	No
EX-2018-5236822 2- -APN-DGD#MHA	3/7/2019	IF	IF-2019-59161853-APN-SECPE#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención de fecha <b>03/07/19</b> y Memorandos. <b>SIN</b> firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de " <b>STRICTLY CONFIDENTIAL</b> "	Miguel Braun, Secretario.	Sí	No	No
								14 - 2019.07.11 - letter of intent (supplement) (CONVE-2019-62643811-APN-DGD#MHA). Suplemento a la Carta de Intención en inglés, sin traducción. Tiene ID de GDE pero no figura en los expedientes del MH. En el BCRA sólo figura como embebido al orden 24 (respuesta al oficio)
								15 - 2019.07.11 Supplement to the Letter of Intent (confidencial). Suplemento a la Carta de Intención en inglés, sin traducción. Tiene resaltados en amarillo. No tiene ID de GDE.



## Auditoría General de la Nación

EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA	12/7/2019	CONVE	CONVE-2019-62900189-APN-DGD#MHA	GEDO importado (pdf scaneado) de la Carta de intención de fecha 3/7/19 y el Memorando (el cual aclara que este memorando <b>suplementa y actualiza el memorando del 25/3/19</b> ) . Con firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de "STRICTLY CONFIDENTIAL"	Claudia Ledesma Asistente Administrativo	Sí	LoI 03.07.19: CONVE-2019-62900189-APN-DGD#MHA (versión en inglés). Suplemento del 11.07.19:	Sí
EX-2018-52368222- -APN-DGD#MHA	4/10/2019	IF	IF-2019-90493107-APN-SECH#MHA	Importación GEDO. Anexo I y II (Memorandos), el cual aclara que este memorando suplementa y actualiza el memorando del 17/10/18) . SIN firma hológrafa Sandleris/Dujovne. En inglés. Tiene el copete de "STRICTLY CONFIDENTIAL"	Eduardo Marcelli Asistente Administrativo	Sí	IF-2019-90493107-APN-SECH#MHA (versión en inglés)	Sí

Fuente: elaboración propia en base a información provista por MECON y BCRA

Notas:(1) En respuesta a Nota AGN 610/21 al ME, pregunta 6

(2) En respuesta a Nota AGN 610/21-ME, pregunta 1, versiones adjuntas en EX-2019-85309649-APNDGD#MHA (por el cual tramita el oficio judicial)

(3) En respuesta a Nota AGN 607/21-BCRA, pregunta 15, versiones adjuntas en IF-2019-00218781-GDEBCRA-SG#BCRA (en respuesta al oficio judicial que tramita que tramita por EX-2019-00203706- -GDEBCRA-GSG#BCRA)

Cuadro N° 55

Cartas de intención publicadas en la web del FMI

Fecha publicación	Publicación	Contenido
OCTOBER 26, 2018	Argentina: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding; October 17, 2018	Carta de Intención y Memorandos Fecha: 17/10/18 Firmada por MH Dujovne y Pte BCRA Sandleris (no digital ni ológrafa)
DECEMBER 11, 2018	Argentina: Letter of Intent, Memorandum of Economic Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, December 11, 2018	Carta de Intención y Memorandos Fecha: 11/12/18 Firmada por MH Dujovne y Pte BCRA Sandleris (no digital ni ológrafa)

Fuente: sitio web FMI



Auditoría General de la Nación

## ANEXO 8 – Principales aspectos de los reportes del FMI

Cuadro N° 56

Resumen de los principales puntos de los reportes de país elaborados por el FMI en junio y octubre 2018

Aspectos relevantes	Reporte Diciembre 2017	Reporte Julio 2018	Reporte Octubre 2018
---------------------	------------------------	--------------------	----------------------



## Auditoría General de la Nación

gasto Público	<p>Se observa que aún para 2019, los niveles de proyección de gasto de Argentina se mantienen por encima del promedio de la región, medido como % del PBI. Se espera un déficit del 2% para 2019</p> <p>El Organismo sugiere recortes de gastos para poder hacer un mejor mix de políticas y reducir impuestos distorsivos. Entre los ajustes sugeridos se encuentran: reducción del empleo público, ajustar la presión de las pensiones, racionalizar las transferencias sociales, y reducir otros gastos corrientes</p> <p>La estrategia fiscal gradualista adoptada por las autoridades suavizó el impacto de la consolidación necesaria en la actividad y el empleo, pero tiene efectos secundarios negativos</p> <p>* Deuda Pública: crecimiento de la deuda, sobre todo en moneda extranjera (tanto nacional como provincial)</p> <p>* Inflación: gradualismo fiscal implica que sigue el financiamiento del BCRA y eso atenta contra las metas impuestas y la credibilidad del BCRA. Eso además implica aumento de los pasivos del banco para esterilizar dicho financiamiento con costos cuasi fiscales</p> <p>* Desequilibrios externos: el personal del FMI observa una sobrevaluación del peso de entre el 10 y el 25%, lo que resulta en una posición externa hacia el final de 2017 moderadamente débil con un nivel consistente con los fundamentals de mediano plazo y las políticas deseables.</p>	<p>El esfuerzo fiscal se proyecta con un déficit primario del 2,7 por ciento del PIB en 2018 y del 1,3 por ciento del PIB en 2019. Esto representa un compromiso audaz y ambicioso, especialmente proveniente del 3.8 por ciento del PIB resultado del déficit de 2017. Esto se logra reduciendo subsidios; reduciendo masa salarial del empleo público; racionalizar el gasto en otros bienes y servicios, con una reducción del 15% en términos reales en 2018 y continuando en 2019; reducir transferencias a empresas estatales; reducir transferencias discrecionales a provincias; reducción de gastos de capital;</p>	<p>Reducción del gasto del gobierno federal (reducción subsidios energéticos, cambio de prioridades de gastos de capital y ajustar transferencias a provincias)</p>
---------------	--	--	---



## Auditoría General de la Nación

		reducir gastos tributarios; venta de activos; ajuste de pensiones <sup>353</sup> .	Déficit fiscal primario cero 2019 y Superávit fiscal primario 2020 <sup>354</sup> .
--	--	--	---





---

<sup>353</sup> Resumen de lo que las autoridades de Argentina van a hacer, con el respaldo del FMI en su informe, no es sugerencia del FMI. Ver lista de acciones en el Excel, solapa del Reporte, fila n°10.

<sup>354</sup> Línea de acción a seguir, revisada por el FMI en cuanto a lineamientos de política fiscal.



## Auditoría General de la Nación

Impuestos	<p>* El FMI plantea la necesidad de implementar reformar tributarias, laborales y de mercado, lo cual fortalecerá la productividad, disminuyendo las presiones sobre la moneda, y mitigando las presiones inflacionarias. En Argentina hay impuestos altos y distorsivos. Al respecto, el gobierno argentino propone:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>* Reducción de la carga fiscal</li><li>* Reducir la tasa impositiva marginal sobre los ingresos laborales para los asalariados de ingresos bajos y medios</li><li>* Reducir los impuestos en cascada</li><li>* Gravar la renta del capital y el carbono</li></ul> <p>El staff del FMI estima que la pérdida de ingresos por la reforma del gobierno, después de cinco años, será aproximadamente 3¼ por ciento del PIB (1½ por ciento de la reducción del impuesto sobre el volumen de negocios bruto y 2¼ por ciento de las otras medidas). Argentina espera que el crecimiento actúe como elemento compensador por la caída de la recaudación producto de la reforma tributaria. En tal sentido, el FMI llama la atención de confiar en efectos de crecimiento inciertos para compensar las pérdidas de ingresos derivadas de la reforma fiscal. La reforma propuesta por el gobierno es, a opinión del FMI, un gran paso hacia la revisión del ineficiente sistema tributario en Argentina.</p>	Propuesta del gobierno argentino revisada por el FMI:  Retrasar partes de la reforma impositiva Mantener la tasa promedio de impuestos a la exportación de productos de soja en 25,5 por ciento	Propuesta del gobierno argentino revisada por el FMI:  Introducción de retenciones, aumento de impuesto a los bienes personales,
-----------	--	--	--



## Auditoría General de la Nación

<p>Tipo de cambio</p>	<p>Opinión del FMI:</p> <p>La posición externa de Argentina es vulnerable a un déficit en cuenta corriente que crece rápidamente y es moderadamente más débil de lo que implican los fundamentos a mediano plazo y las políticas deseables. Se estima que el tipo de cambio está sobrevalorado. Una corrección desordenada de estos crecientes desequilibrios externos constituyen una vulnerabilidad importante que podría poner en peligro la sostenibilidad de la recuperación económica en curso.</p>	<p>Marco monetario del programa y compromisos asumidos por el BCRA:</p> <p>Tipo de cambio totalmente flotante que se ajuste a las necesidades del mercado (salvo disfuncionalidades de este)</p>	<p>Marco monetario del programa y compromisos asumidos por el BCRA:</p> <p>Régimen cambiario sin intervención (intervención en casos excepcionales sin esterilización)</p>
<p>Inflación</p>	<p>El comité está de acuerdo en políticas monetarias ajustadas, acertadas para la reducción de la inflación, y darle credibilidad a las metas de inflación, además de mayor independencia al BCRA.</p>	<p>Propuesta del gobierno argentino, como marco del plan de políticas del Acuerdo Stand By con el FMI:</p> <p>Inflación de un solo dígito para fines de 2021. Comunicación de nuevas metas de inflación creíbles Mayor autonomía para el BCRA con propuesta de nueva carta Orgánica</p>	<p>Propuesta del gobierno argentino, como marco del plan de políticas del Acuerdo Stand By con el FMI:</p> <p>Cambio de régimen monetario, abandono de metas de inflación por meta de agregados monetarios</p>
<p>Crecimiento</p>	<p>Crecimiento alrededor del 2,5% para 2018 y 2019</p>	<p>Desaceleración del crecimiento en 2018 (0,4%) Crecimiento de 1,5% en 2019 Crecimiento potencial promedio del 3% a partir de 2020</p>	<p>Contracción 2018 (-2,8%) Contracción 2019 (-1,7%)</p>
<p>Riesgos latentes</p>	<p>* Financiamiento externo. A pesar de los menores déficits fiscales primarios, el relativamente pequeño sistema financiero significa que las necesidades de financiamiento externo del gobierno federal siguen siendo elevados a medio plazo (anexo II). Como tal, cualquier ajuste en el exterior, las condiciones financieras podrían resultar perjudiciales. En el peor de los casos, restricciones de financiamiento externo podrían forzar una consolidación fiscal más fuerte y conducir a una menor inversión privada, lo que reforzaría la recesión. * Sobrevaluación de la moneda. La continua fortaleza del tipo de cambio real podría ser un obstáculo a un repunte de la inversión, deprimiendo el crecimiento y la creación de empleo. Un riesgo más problemático sería si los mercados percibieran que la moneda está significativamente fuera de línea con los fundamentos de mediano plazo. Esto podría desencadenar un ajuste brusco y repentino del tipo de cambio nominal que complicaría los esfuerzos de desinflación y, dada la dolarización de los pasivos, dar lugar a un aumento escalonado de la relación deuda pública / PIB. * Inercia de inflación. Inercia mayor a la esperada tanto en la inflación como en las expectativas de inflación podría requerir una postura de política monetaria más estricta (es decir, tasas de interés reales más altas y</p>	<p>* Fuertes necesidades brutas de financiamiento (aunque con alto % de deuda en manos del sector público) * Gran cantidad de deuda en moneda extranjera * Consolidación fiscal propuesta ambiciosa en comparación con países en similares situaciones (es decir, en el 13 por ciento superior de la distribución de las consolidaciones logradas por países del programa).</p>	<p>* Bajos % de roll over * Posibilidad de mayor caída del PBI * Incapacidad para lograr el ajuste fiscal objetivo * Riesgo por shock externos * Falta de cohesión social para respaldar el ajuste</p>



## Auditoría General de la Nación

	un peso más apreciado) para reducir la inflación a un solo dígito. Esto afectaría las perspectivas futuras de crecimiento.		
Resultados análisis DSA	<p>Las vulnerabilidades de la deuda han aumentado a medida que aumentan los desequilibrios externos, por lo que la consolidación fiscal es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la deuda.</p> <p>Deuda del gobierno federal: se espera que se mantenga ligeramente por encima del 50 por ciento del PIB a mediano plazo. Es probable que se produzca un efecto positivo de una disminución del déficit primario y un mayor crecimiento, igualado por tasas de interés reales más altas, a medida que el gobierno cambia a un mercado más amplio de préstamo.</p> <p>Los riesgos para la solvencia son moderados, pero la alta proporción de deuda denominada en divisas crea vulnerabilidades a partir de una gran depreciación del tipo de cambio. Las elevadas necesidades de financiamiento bruto es un riesgo, solo parcialmente mitigado por la alta proporción de deuda en manos de otras entidades del sector.</p>	<p>En general, el personal evalúa que, bajo la línea de base del programa, la deuda federal es sostenible, pero no con un alto grado de probabilidad<sup>355</sup>.</p> <p>Las vulnerabilidades de la deuda se han hecho evidentes tras el endurecimiento de las condiciones de la política monetaria mundial, y una serie de cambios de política interna. Se proyecta que la deuda del gobierno federal aumente al 65 por ciento en 2018 antes de volver a disminuir gradualmente.</p> <p>Los riesgos para la estabilización de la deuda están contenidos como el incremento en la razón deuda / PIB en 2018, como resultado de la depreciación, se espera que sea más que compensada después de 2019 por un menor déficit, que se supone que se convertirá en superávit a partir de 2021. Sin embargo, un alto nivel de necesidades de financiamiento, una alta proporción de deuda en moneda extranjera, altas necesidades de financiamiento externo, y los pasivos contingentes potenciales plantean riesgos importantes.</p>	<p>La evaluación del Staff del FMI es que sigue habiendo deuda sostenible, pero no con una alta probabilidad<sup>356</sup>.</p> <p>Se espera que la deuda pública alcance un pico 81% del PIB para fines de 2018. Esto refleja la reciente depreciación del tipo de cambio real y la alta proporción de deuda denominada en divisas y, en menor medida, menor crecimiento del PIB. Con la implementación del nuevo marco monetario y consolidación fiscal adicional, el personal prevé en la línea de base un repunte en la confianza del mercado, incluida una reversión parcial y anticipada de la depreciación del tipo de cambio real y un retorno del crecimiento, lo que lleva a que la deuda caiga a 59 por ciento del PIB para 2023. No obstante, existen importantes riesgos a la baja en esta línea de base, escenario que incluye (i) si el repunte de la confianza del mercado previsto en el programa no se materializa, (ii) la proporción estructuralmente alta de deuda denominada en divisas, y (iii) potencial pasivo contingente del sector público en general. Al mismo tiempo, el 40 por ciento de la deuda pública que se mantiene por otras entidades públicas es un factor atenuante.</p> <p>El "mapa de calor" de la sostenibilidad de la deuda, cambio de Jun2018 a Oct2018, mostrando la desaparición de banderas verdes (de poco riesgo) y reflejando 8 banderas rojas (shock de crecimiento del PBI, shock del Balance primario, shock de tasa de interés, shock de tipo de cambio, percepción del mercado, requerimientos financieros externos, cambios en la participación de la deuda de corto plazo, deuda en moneda extranjera) contra las 3 del análisis de Jun2018 (requerimientos de financiamiento externo, cambios en la participación de la deuda de corto plazo, deuda en moneda extranjera. El resto eran banderas verdes -3- o amarillas -2-).</p>

Fuente: elaboración propia en base a página web del FMI

<sup>355</sup> “Taking all these considerations into account, staff assesses that, under this baseline, the federal debt is sustainable but not with a high probability.”

<sup>356</sup> “Staff’s overall assessment is that Argentina’s debt is sustainable, but not with a high probability.”



## Auditoría General de la Nación

*Nota: los datos y las estimaciones mencionadas en los informes son elaborados por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y personal del FMI<sup>357</sup>*

---

<sup>357</sup> Cita textual: “Sources: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Banco Central de la República Argentina (BCRA), and Fund staff estimates.”



**Auditoría General de la Nación**  
**ANEXO 9 – Análisis de sensibilidad elaborados por la ONCP**

*Cuadro N° 57*  
*Análisis de sensibilidad elaborados por la ONCP*

Nota ONCP	Requerimiento de AGN a la que se proveyó el análisis como respuesta	Contempla al SBA	Hay simulaciones	Periodo simulaciones	Análisis de sensibilidad		
					Variable que sensibiliza	Respecto de	GAP de sensibilidad aplicado
NO-2020-71395355-APN-ONCP#MHA	Indicadores que midan el riesgo respecto a la cartera de deuda, si diseñaron estrategias de manejo para disminuir la vulnerabilidad de los servicios de la deuda pública a posibles fluctuaciones de los tipos de cambios, de tasas de interés y a reducir el costo del financiamiento.	Exhibe un título "escenario base FMI", pero sin indicar variables donde se contemple.  Dada la fecha de la simulación, no está considerado el SBA. Los valores de financiamiento estimados de fuente OI reflejan valores constantes de financiamiento para el período 2017/2026 de 4.000 mill anuales (total 40.000 mill en los 10 años)	Sí	2015-2026	- Evolución Deuda Total - GAP a financiar en el mercado internacional - Relación Deuda Total / PBI - GAP neto a financiar con privados	- Crecimiento económico (PBI) - Resultado primario - Tasa de interés	+/- 2 a los parámetros
NO-2020-78835505-APN-ONCP#MHA	Análisis de sensibilidad que contemple el riesgo cambiario de las emisiones de deuda en el año 2018 y un análisis de evaluación de la sustentabilidad de la deuda en un contexto de incremento de la deuda pública en relación con el PBI.	No  Los fondos provenientes de OI estimados en esta simulación son de casi la mitad de los estimados en la línea anterior.	Sí	2018-2026	- Evolución Deuda Total - GAP a financiar en el mercado internacional - Relación Deuda Total / PBI - GAP neto a financiar con privados	- Crecimiento económico (PBI) - Resultado primario - Tasa de interés	+/- 2 a los parámetros
		Se contempla financiamiento del FMI (fuentes de financiamiento, desembolsos, amortizaciones).  Se consideran desembolsos del FMI entre 2018 y 2021 por un total de 42.602 mill.  Las estimaciones de financiamiento de OI (incluido el SBA) aumenta a más de 81.000 mill para todo el período	No. Hay un escenario base en función de supuestos, pero no se visualizan simulaciones.	N/A	No se visualiza análisis de sensibilidad.	No se visualiza análisis de sensibilidad.	No se visualiza análisis de sensibilidad.



## Auditoría General de la Nación

		detallado en el archivo. Se cuadruplican respecto de simulación anterior (05/18).					
IF-2020-77513689-APN-ONCP#MHA	Realización de informes de sustentabilidad de la deuda que consideren riesgos y costos del endeudamiento para el año 2018	Se contempla financiamiento del FMI (fuentes de financiamiento, desembolsos, amortizaciones, intereses)	No	N/A	N/A	N/A	N/A
NO-2021-34633310-APN-ONCP#MEC NO-2021-50316431-APN-ONCP#MEC	Evaluación de riesgos (que incluya riesgos financieros y jurídicos) realizada previa emisión de los títulos públicos internacionales colocados en Nueva York durante el período 2016-2018 (el auditado responde refiriendo a los análisis provistos como análisis de sostenibilidad)	Exhibe un título "escenario base FMI", pero sin indicar variables donde se contemple.  Dada la fecha del análisis, no considera el SBA. Las necesidades de financiamiento de OI estimadas son a nivel presupuesto de 2.000 mill anuales, mientras que en el escenario alternativo, se sostiene lo calculado en junio 2017 (primera línea del Excel) de 4.000 mill anuales.	Sí	2015-2026	- Evolución Deuda Total - GAP a financiar en el mercado internacional - Relación Deuda Total / PBI - GAP neto a financiar con privados	- Crecimiento económico (PBI) - Resultado primario - Tasa de interés	+/- 2 a los parámetros
		No se menciona el FMI, ni se considera el SBA, las estimaciones del financiamiento proveniente de OI se mantiene en un promedio de 2.000 mill anuales para el período simulado	Sí	2018-2026	- Evolución Deuda Total - GAP a financiar en el mercado internacional - Relación Deuda Total / PBI - GAP neto a financiar con privados	- Crecimiento económico (PBI) - Resultado primario - Tasa de interés	+/- 2 a los parámetros
		Se toman en cuenta los desembolsos del FMI. Se consideran desembolsos de FMI entre 2018 y 2021 por un total de 56.595 mill en el marco del SBA.	Sí	2019-2027	-Deuda Bruta - Deuda Neta	- TC - Supéavit Primario - Tasa de interés en usd - BADLAR a través de inflación esperada -BADLAR a través de spread - Crecimiento económico	- TC aumento 0,3 transitorio - Caída SP de 0,005 permanente - Aumento tasa interés usd de 0,1 permanente - Aumento inflación esperada de 0,01 permanente - Aumento spread de 0,4 permanente



## Auditoría General de la Nación

								- Caída del crecimiento de 0,0015 permanente
--	--	--	--	--	--	--	--	--

*Fuente: elaboración propia en base a información provista por ONCP*





## ANEXO 10 – Detalle pagos efectuados con recursos del ASB

En el cuadro que sigue se detallan los instrumentos específicos y/o acreedor a quien se dirigió el pago informado:

Cuadro N° 58

Pagos informados por categoría, acreedor e instrumento

En millones de US\$ y en porcentaje

Pagos informados (en US\$)	2018	% sobre total	2019	% sobre total
<b>BANCA PRIVADA</b>	<b>11</b>	<b>0,071%</b>	<b>1</b>	<b>0,005%</b>
CITIBANK	0	0,000%	0	0,000%
DEUTSCHE BANK	0	0,000%	0	0,000%
DIAREA	1	0,006%	1	0,003%
G24 account	0	0,000%	0	0,000%
LEY N° IN° 27.431.	7	0,046%	0	0,000%
MIZUHIBANK	0	0,002%	0	0,000%
Otros	0	0,000%	1	0,002%
WACHOVIA BANK	0	0,000%	0	0,000%
WELLS FARGO BANK	3	0,016%	0	0,000%
WESTPAC BANK	0	0,000%	0	0,000%
<b>BILATERALES</b>	<b>98</b>	<b>0,641%</b>	<b>273</b>	<b>0,972%</b>
AFD	0	0,000%	0	0,001%
ARTIGIANCASSA	42	0,279%	1	0,004%
CDB	0	0,000%	96	0,340%
CEPERNIC	0	0,000%	93	0,332%
CITIC	6	0,040%	48	0,172%
EXIMBANK	9	0,061%	22	0,079%
ICO	4	0,027%	7	0,024%
JBIC	0	0,000%	6	0,021%
N/A	36	0,234%	0	0,000%
<b>Energía</b>	<b>0</b>	<b>0,000%</b>	<b>629</b>	<b>2,241%</b>
EBY - YACIRETÁ	0	0,000%	46	0,163%
IEASA	0	0,000%	13	0,048%
Otros	0	0,000%	569	2,029%
<b>GASTOS Y HONORARIOS</b>	<b>3</b>	<b>0,021%</b>	<b>58</b>	<b>0,205%</b>
BLOOMBERG	0	0,000%	0	0,000%
CITIBANK	0	0,000%	0	0,000%
CVSA	0	0,001%	0	0,000%
ESTUDIO DE ABOGADOS CLEARY, GOTTlieb, STEEN & HAMILTON	3	0,016%	5	0,017%
FEDERAL BANK OF NEW YORK	0	0,000%	0	0,000%
MOODY'S	0	0,002%	0	0,000%
Otros	0	0,000%	0	0,000%
SOCIETE DE LA BOURSE DE LUXEMBOURG	0	0,000%	0	0,000%



## Auditoría General de la Nación

THE BANK OF NEW YORK MELLON	0	0,000%	53	0,187%
<b>LEY N 27.249 - NORMALIZACION</b>	<b>3</b>	<b>0,018%</b>	<b>181</b>	<b>0,645%</b>
<b>Multilateral</b>	<b>416</b>	<b>2,728%</b>	<b>2.456</b>	<b>8,753%</b>
BEI	0	0,000%	1	0,002%
BID	158	1,036%	711	2,533%
BIRF	75	0,489%	236	0,841%
CAF	40	0,259%	271	0,967%
FIDA	1	0,009%	1	0,005%
FMI	107	0,703%	1.228	4,377%
FONPLATA	35	0,231%	6	0,021%
Otros	0	0,000%	2	0,007%
<b>PROVEEDORES</b>	<b>3</b>	<b>0,017%</b>	<b>15</b>	<b>0,053%</b>
CAMMESA	3	0,017%	15	0,053%
<b>RESTO BANCA PRIVADA</b>	<b>0</b>	<b>0,000%</b>	<b>1</b>	<b>0,002%</b>
BBVA ARGEII	0	0,000%	0	0,000%
BBVA ARGEIII	0	0,000%	0	0,000%
DEUTSCHE BANK	0	0,000%	0	0,002%
<b>RESTO BILATERALES</b>	<b>0</b>	<b>0,000%</b>	<b>2</b>	<b>0,007%</b>
FONDO KUWAITI	0	0,000%	2	0,007%
<b>Títulos Públicos</b>	<b>14.708</b>	<b>96,505%</b>	<b>24.435</b>	<b>87,095%</b>
BIRAD	780	5,119%	4.647	16,564%
BIRAE	54	0,351%	226	0,806%
BIRAF	0	0,000%	14	0,049%
BOCON	25	0,161%	31	0,110%
BONAR	5.256	34,490%	4.637	12,607%
BONCER	42	0,278%	143	0,511%
BONTES	0	0,000%	618	2,203%
Cuasipar	122	0,802%	0	0,000%
DISCOUNT	1.371	8,995%	295	1,051%
LECAP	1.133	0,000%	870	3,100%
LETES	4.284	28,106%	8.727	31,107%
Letra	1.405	16,652%	2.341	8,345%
PAR	0	0,000%	250	0,891%
PGN	0	0,000%	1.456	5,188%
Préstamos Garantizados	0	0,000%	0	0,000%
Repo Bonar	236	1,549%	1.280	4,563%
<b>Otros</b>	<b>0</b>	<b>0,000%</b>	<b>6</b>	<b>0,023%</b>
Banco Nación	0	0,000%	3	0,009%
Otros	0	0,000%	4	0,014%
<b>Total general</b>	<b>15.240</b>	<b>100,000%</b>	<b>28.056</b>	<b>100,000%</b>

Fuente: elaboración propia en base a información provista por TGN

Nota: los conceptos de deuda se presentan con las categorías establecidas en el Cuadro 1A de la Cuenta de inversión y por los conceptos informados de forma genérica

No se tienen en cuenta las aplicaciones a gastos presupuestarios que resultaron de la transferencia de \$35 mil millones al BNA.



## ANEXO 11 Medidas de flexibilización de restricciones

El BCRA proveyó<sup>358</sup> un listado de comunicaciones (tipo A, B y C), aclarando que a partir de la emisión de la Comunicación “A” 5850 del 17/12/2015 se comenzó a flexibilizar la normativa cambiaria, mediante normas orientadas a eliminar las restricciones establecidas a partir del año 2011 y también a dar un marco de mayor flexibilidad en las normas que, previo a esa fecha, regulaban el funcionamiento de dicho mercado con menores restricciones a los movimientos de capitales<sup>359</sup>.

En lo que respecta a las normas de formación de activos por parte de residentes, el BCRA enumera una serie de normas que flexibilizaron el acceso al mercado local de cambios en este sentido<sup>360</sup>.

---

<sup>358</sup> Nota 400/02/2021 del BCRA en respuesta a Nota AGN 607/21, pregunta 7.

<sup>359</sup> Respecto de las operaciones de importación de pagos y servicios, a partir de ese momento (Comunicación “A” 5850) se estableció un esquema gradual de acceso a la importación de bienes y servicios a liberarse en junio de 2016, el cual finalmente se adelanta con la comunicación “A” 5955, por lo que a partir del 22/4/16 se pudieron cursar sin restricciones.

Mediante las Comunicaciones “A” 5861, 5885, 5890, 5899, 5910, 5937, 5952, 5961, 5963, 5964, 6003, 6011, se continuó avanzando en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios.

Como resultado de los cambios normativos citados, no existían restricciones normativas para el acceso al mercado por parte de residentes para el pago de obligaciones con el exterior por deudas por importaciones de bienes y servicios, rentas y tras transferencias corrientes y se flexibilizaron condiciones de acceso para el pago anticipado de importaciones de bienes, y de deudas financieras con el exterior, como así también para la repatriación de inversiones directas y de portafolio por parte de no residentes.

Con la Comunicación “A” 6363 del 10/11/17, se dejaron sin efecto las normas de "Exterior y cambios" que establecían la obligación de ingresos y liquidación de divisas para las exportaciones de bienes y los seguimientos asociados a la verificación del cumplimiento de tal obligación (a partir de lo dispuesto por Dec. 893/17). Las normas de "Exterior y cambios" fueron posteriormente complementadas por otras normas que no comprometieron cambios de suma relevancia para el esquema general hasta septiembre de 2019.

<sup>360</sup> En lo que hace a las normas de formación de activos por parte de residentes sin obligación de su aplicación a un destino específico, el punto 2 de la Comunicación “A” 5850 habilitó el acceso al mercado de cambios para este concepto por hasta el equivalente a U\$S 2 millones, estableciendo como únicos requisitos que en caso de compras que superaran el equivalente a U\$S 500 la operación fuera efectuada con débito a una cuenta a la vista abierta en una entidad financiera y que en el caso de compras de divisas para inversiones de portafolio en el exterior, la transferencia tuviese como destino una cuenta a nombre del cliente abierta en determinado tipo de instituciones del exterior. Esta norma también estableció que los residentes que a partir del 17/12/2015 registrasen ventas de activos externos propios en el mercado local de cambios, no estarían sujetos al límite hasta el momento ingresado.

Luego, la Comunicación “A” 5899 del 4/2/16 también permitió el acceso al mercado local de cambios por montos superiores al límite cuando los fondos adquiridos se aplicaran en forma simultánea al pago a residentes por la adquisición de inmuebles en el país mediante el depósito o transferencia a cuentas bancarias locales en moneda extranjera del vendedor. Esta norma también permitió una plena transferibilidad de los depósitos en moneda extranjera del sistema financiero local hacia el exterior con solo la declaración del concepto y la verificación, en caso de corresponder, del plazo mínimo de permanencia. Continuando con la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado local de cambios, mediante comunicación “A” 5963 se dispuso elevar el límite para la formación de activos de



## Auditoría General de la Nación

Asimismo, el BCRA destaca que con la Comunicación “A” 6037 del 8/8/16 se establecieron nuevas normas cambiarias<sup>361</sup> y mediante Comunicación “A” 6039 se readecuó el Régimen Informativo de Operaciones de Cambio (RIOC) con vigencia a partir del 1/9/16, dando a conocer una nueva nómina de códigos de concepto y un detalle de sus equivalencias.

En el cuadro que sigue se exponen las normas citadas por el BCRA:

Cuadro N° 59

Cambios en las regulaciones cambiarias de liberalización del mercado cambiario

Tipo	N°	Fecha	Observación
P	50620		Regulaciones vigentes al cierre del mes de junio de 2015 en materia de comercio exterior y cambios
A	5850	17/12/2015	Comenzó a flexibilizar la normativa cambiaria, mediante normas orientadas a eliminar las restricciones establecidas a partir del año 2011 y también a dar un marco de mayor flexibilidad en las normas que, previo a esa fecha, regulaban el funcionamiento de dicho mercado. Estableció un esquema gradual de acceso a la importación de bienes y servicios a liberarse en junio de 2016. El punto 2 de la Comunicación “A” 5850 habilitó el acceso al mercado de cambios para este concepto por hasta el equivalente a U\$S 2 millones, estableciendo como únicos requisitos que en caso de compras que superaran el equivalente a U\$S 500 la operación fuera efectuada con débito a una cuenta a la vista abierta en una entidad financiera y que en el caso de compras de divisas para inversiones de portafolio en el exterior, la transferencia tuviese como destino una cuenta a nombre del cliente abierta en determinado tipo de instituciones del exterior. Esta norma también estableció que los residentes que a partir del 17/12/2015 registrasen ventas de activos externos propios en el mercado local de cambios, no estarían sujetos al límite hasta el momento ingresado.
A	5861		Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios

residentes sin obligación de una aplicación posterior específica del equivalente de U\$S2 millones, al equivalente de U\$S5 millones.

Por Comunicaciones “A” 6137 y 6163 del 30/12/16 y 20/1/17 respectivamente, se eliminó el límite mensual para realizar operaciones en efectivo y se admitieron estas operaciones con contrapartes residentes, respectivamente.

A partir del 1/7/17, por Comunicación “A” 6244 del 19/5/17 quedan sin efecto todas las normas que reglamentaban previamente la operatoria cambiaria (punto 4 del Anexo). Con esto, entre otras medidas, quedó sin efecto el requisito de respaldar las operaciones cambiarias mediante la firma de boletos por parte de los clientes y la presentación de declaraciones juradas para acceder al mercado de cambios y se liberó totalmente el acceso al mercado de cambios de no residentes.

La Comunicación “A” 6312 del 30/8/17 difundió el texto ordenado de las normas de "Exterior y cambios", integrado por las disposiciones dadas a conocer en el Anexo de la Comunicación "A" 6244.

<sup>361</sup> Se reordenaron las Normas Generales del Mercado Único y Libre de Cambios (punto I del Anexo I), los Pagos de importaciones argentinas de bienes y de otras compras de bienes al exterior (punto II del Anexo I), los Servicios, rentas, transferencias corrientes y activos no financieros no producidos (punto III del Anexo I), las Deudas financieras (punto IV del Anexo I), la Formación de activos externos de residentes (punto V del Anexo I), los Derivados financieros (punto VI del Anexo I) y las Operaciones de cambio con no residentes (punto VII del Anexo I).



## Auditoría General de la Nación

A	5885	14/1/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	5890	21/1/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	<b>5899</b>	4/2/2016	Permitió el acceso al mercado local de cambios por montos superiores al límite cuando los fondos adquiridos se aplicarán en forma simultánea al pago a residentes por la adquisición de inmuebles en el país mediante el depósito o transferencia a cuentas bancarias locales en moneda extranjera del vendedor. Esta norma también permitió una plena transferibilidad de los depósitos en moneda extranjera del sistema financiero local hacia el exterior con solo la declaración del concepto y la verificación, en caso de corresponder, del plazo mínimo de permanencia
A	5910	25/2/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	5937	31/3/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	5952	15/4/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	5955	21/4/2016	A partir del 22/4/16 se pudieron cursar sin restricciones las operaciones de importación de bienes y servicios
A	5961	3/5/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	<b>5963</b>	5/5/2016	Se dispuso elevar el límite para la formación de activos de residentes sin obligación de una aplicación posterior específica del equivalente de U\$S2 millones, al equivalente de U\$S5 millones.
A	5964	5/5/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	6003	1/7/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	6011	11/7/2016	Avance en la flexibilización de las normas que regían el funcionamiento del mercado de cambios y en nuevas normas tendientes a una mayor libertad en el movimiento de capitales y en los pagos y cobros de bienes y servicios
A	6037	8/8/2016	Nuevas normas cambiarias en materia de: I. Normas generales del Mercado Único y Libre de Cambios. II. Pagos de importaciones argentinas de bienes y de otras compras de bienes al exterior. III. Servicios, rentas, transferencias corrientes y activos no financieros no producidos. IV. Deudas financieras. V. Formación de activos externos de residentes. VI. Derivados financieros. VII. Operaciones de cambio con no residentes.
A	6039	8/8/2016	Se readecuó el Régimen Informativo de Operaciones de Cambio (RIOC) con vigencia a partir del 1/9/16, dando a conocer una nueva nómina de códigos de concepto y un detalle de sus equivalencias.
A	6137	30/12/2016	En materia de FAE de residentes, se eliminó el límite mensual para realizar operaciones en efectivo y se admitieron estas operaciones con contrapartes residentes, respectivamente.
A	6163	20/1/2017	



## Auditoría General de la Nación

A	6244	19/5/2017	<p>A partir del 1/7/17, las operaciones cambiarias quedaban reguladas por las disposiciones dadas a conocer en su Anexo (punto 1), quedando sin efecto a partir de dicha vigencia, entre otras, todas las normas que reglamentaban previamente la operatoria cambiaria (punto 4).</p> <p>Quedó sin efecto el requisito de respaldar las operaciones cambiarias mediante la firma de boletos por parte de los clientes y la presentación de declaraciones juradas para acceder al mercado de cambios.</p> <p>Se mantuvo el registro de las operaciones ante el BCRA por parte de las entidades financieras y cambiarias (según previsto en Dec. 66/08, art. 1)</p> <p>Se liberó totalmente el acceso al mercado de cambios de no residentes.</p>
A	6312	30/8/2017	<p>Se difundió el texto ordenado de las normas de "Exterior y cambios", integrado por las disposiciones dadas a conocer en el Anexo de la Comunicación "A" 6244</p>
A	6363	10/11/2017	<p>A partir de lo dispuesto por Dec. 893/17, se dejaron sin efecto las normas de "Exterior y cambios" que establecían la obligación de ingresos y liquidación de divisas para las exportaciones de bienes y los seguimientos asociados a la verificación del cumplimiento de tal obligación.</p>

*Fuente: elaboración propia en base a información provista por el BCRA (400/02/2021 del BCRA en respuesta a Nota AGN 607/21, pregunta 7)*



ANEXO 12

a) Cláusulas en contratos de préstamos multilaterales

Cuadro N° 60

Cláusulas insertas en contratos de préstamo

OIC	Decreto	Programa / proyecto	Texto de contrato
BID	1120/2017	Programa de Desarrollo de los Servicios de Agua y Saneamiento – Plan Belgrano	<p>NORMAS GENERALES. Mayo 2016.</p> <p>CAPÍTULO IV - Desembolsos, renuncia y cancelación automática.</p> <p>ARTÍCULO 4.01. Condiciones previas al primer desembolso de los recursos del Préstamo. Sin perjuicio de otras condiciones que se establezcan en las Estipulaciones Especiales, el primer desembolso de los recursos del Préstamo está sujeto a que se cumplan, a satisfacción del Banco, las siguientes condiciones:</p> <p>(a) Que el Banco haya recibido uno o más informes jurídicos fundados que establezcan, con señalamiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes, que las obligaciones contraídas por el Prestatario en este Contrato y las del Garante en los Contratos de Garantía, si los hubiere, son válidas y exigibles. Dichos informes deberán referirse, además, a cualquier consulta jurídica que el Banco estime pertinente formular.</p> <p>(b) Que el Prestatario o, en su caso, el Organismo Ejecutor, haya designado uno o más funcionarios que puedan representarlo para efectos de solicitar los desembolsos del Préstamo y en otros actos relacionados con la gestión financiera del Proyecto y haya hecho llegar al Banco ejemplares auténticos de las firmas de dichos representantes. Si se designaren dos o más funcionarios, corresponderá señalar si los designados pueden actuar separadamente o si tienen que hacerlo de manera conjunta...</p>
	1121/2017	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Estadística del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) de la República Argentina	
	419/2018	Programa de Agua Potable y Saneamiento para el Área Metropolitana de la Ciudad de Buenos Aires y los Partidos del Primer, Segundo y Tercer Cordón del Conurbano Bonaerense.	
	476/2018	Programa para la Implementación de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de Argentina	
	492/2018	Programa de Ampliación de Capacidad y Mejoras de Seguridad en los Accesos al Paso Cristo Redentor	
	539/2018	Programa de Apoyo al Financiamiento de Infraestructura Productiva en Argentina	



Auditoría General de la Nación

	762/2018	Programa de Mejora de la Capacidad de Gestión de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)	
	1079/2018	Programa de Apoyo a la Equidad y Efectividad del Sistema de Protección Social en Argentina	
	765/2018	Programa para Impulsar el Crecimiento	NORMAS GENERALES. Mayo 2016. CAPÍTULO IV - Normas Relativas a Desembolsos
	1037/2018	Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género	ARTÍCULO 4.01. Condiciones previas al primer desembolso. El primer desembolso del Préstamo está condicionado a que se cumplan, a satisfacción del Banco, los siguientes requisitos: a) Que el Banco haya recibido uno o más informes jurídicos fundados que establezcan, con señalamiento de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que las obligaciones contraídas por el Prestatario en este Contrato y las del Garante en los Contratos de Garantía si los hubiere, son válidas y exigibles. Dichos informes deberán referirse, además, a cualquier consulta jurídica que el Banco razonablemente estime pertinente formular. (b) Que el Prestatario, por sí o por medio del Organismo Ejecutor, en su caso, haya designado uno o más funcionarios que puedan representarlo en todos los actos relacionados con la ejecución de este Contrato y haya hecho llegar al Banco ejemplares auténticos de las firmas de dichos representantes. Si se designaren dos o más funcionarios, corresponderá señalar si los designados pueden actuar separadamente o si tienen que hacerlo de manera conjunta.
BIRF	1129/2018	Financiamiento Adicional para el Proyecto para la Protección de Niños y Jóvenes	Condiciones Generales para financiamiento del BIRF. Financiamiento de proyecto de inversión. 14 de julio de 2017. ARTÍCULO IX - Vigencia; Terminación Sección 9.01. Condiciones Previas a la Vigencia de los Convenios Legales Los Convenios Legales no entrarán en vigor hasta que se haya suministrado al Banco prueba satisfactoria para el Banco de que se han cumplido las condiciones especificadas en los párrafos (a) hasta el (c) de esta Sección. (a) La suscripción y entrega de cada Convenio Legal a nombre de la Parte del Préstamo o la Entidad Ejecutora del Proyecto que sea parte de ese Convenio Legal han sido debidamente autorizadas o ratificadas por toda medida gubernamental y corporativa necesaria a ese efecto...





Auditoría General de la Nación

	1131/2018	Primer Préstamo Programático para Políticas de Desarrollo Inclusivo	Sección 9.02. Dictámenes Jurídicos o Certificados Como parte de la prueba que deberá presentarse conforme a la Sección 9.01, se suministrará al Banco un dictamen o dictámenes satisfactorios para el Banco emitidos por abogados aceptables para el Banco o, si el Banco lo solicita, un certificado satisfactorio para el Banco, expedido por un funcionario competente del País Miembro, en que conste lo siguiente: (a) en nombre de cada una de las Partes del Préstamo y de la Entidad Ejecutora del Proyecto, que el Convenio Legal del cual es parte ha sido debidamente autorizado o ratificado por, y suscrito y entregado en nombre de, tal parte, y que es legalmente obligatorio para tal parte de conformidad con sus términos; y (b) cada otro asunto que se especifique en el Convenio de Préstamo o que el Banco razonablemente solicite con respecto a los Convenios Legales a los efectos de esta Sección (“Cuestión Jurídica Adicional”).
CAF	764/2018	Programa de financiamiento de la gestión fiscal de los años 2018 y 2019 de la República Argentina en condiciones financieras similares a las observadas en los mercados financieros internacionales en el último trimestre de 2017 y el primer bimestre de 2018	CONTRATO DE PRÉSTAMO. CONDICIONES GENERALES. Cláusula 7. Condiciones Previas a los Desembolsos 7.1. Los Desembolsos del Préstamo estarán sujetos al cumplimiento, a satisfacción de CAF, de las siguientes condiciones previas: a) Para el primer Desembolso: 1. que CAF haya recibido un informe jurídico que establezca, con señalamiento de las disposiciones, constitucionales, legales y estatutarias pertinentes, que las obligaciones contraídas por el Prestatario en este Contrato, y las del Garante en el Contrato de Garantía si lo hubiere, son válidas y exigibles. Dicho informe deberá cubrir, además, cualquier asunto que CAF considere pertinente;
	766/2018	Programa de Desarrollo del Mercado de Capitales para el Financiamiento Productivo	
FONPLATA	502/2018	Programa de Infraestructura para la Integración	NORMAS GENERALES CAPÍTULO IV - DESEMBOLOSOS Artículo 4.01 CONDICIONES PREVIAS AL PRIMER DESEMBOLO. El primer desembolso a cuenta del Financiamiento está condicionado a que se cumplan, a satisfacción de FONPLATA, los siguientes requisitos: (A) Que FONPLATA haya recibido uno o más informes jurídicos fundados que establezcan, con la mención de las pertinentes disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que las obligaciones contraídas por el Prestatario en este Contrato y las del Garante en el Contrato de Garantía, en su caso, son válidas y exigibles. Dichos informes deberán incluir, además, cualquier consulta jurídica que FONPLATA estime pertinente. (B) Que el Prestatario, por sí o por medio del Organismo Ejecutor en su caso, haya designado uno o más funcionarios que puedan representarlo en todos los actos relacionados con la ejecución del Contrato y que haya hecho llegar a FONPLATA ejemplares auténticos de las firmas de dichos representantes. Si se designaren dos o más funcionarios, el Prestatario señalará si los designados podrán actuar separada o conjuntamente. A tal efecto, es incompatible el ejercicio de los cargos de Director Ejecutivo y de funcionario de FONPLATA con el de representante del Prestatario...
	901/2018	Proyecto Digitalización del Acervo de la Biblioteca Nacional Mariano Moreno (BNMM)	
	1164/2018	Apoyo al Programa de Seguridad Ferroviaria en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)	

Fuente: elaboración propia en base a convenios de préstamo



**b) Reportes país del FMI**

Cuadro N° 61

Resumen de los principales puntos de los reportes de país elaborados por el FMI en diciembre de 2017, y junio y octubre 2018

Aspectos relevantes	Reporte Diciembre 2017	Reporte Julio 2018	Reporte Octubre 2018
Gasto Público	<p>Se observa que aún para 2019, los niveles de proyección de gasto de Argentina se mantienen por encima del promedio de la región, medido como % del PBI. Se espera un déficit del 2% para 2019</p> <p>El Organismo sugiere recortes de gastos para poder hacer un mejor mix de políticas y reducir impuestos distorsivos. Entre los ajustes sugeridos se encuentran: reducción del empleo público, ajustar la presión de las pensiones, racionalizar las transferencias sociales, y reducir otros gastos corrientes</p> <p>La estrategia fiscal gradualista adoptada por las autoridades suavizó el impacto de la consolidación necesaria en la actividad y el empleo, pero tiene efectos secundarios negativos</p> <p>* Deuda Pública: crecimiento de la deuda, sobre todo en moneda extranjera (tanto nacional como provincial)</p> <p>* Inflación: gradualismo fiscal implica que sigue el financiamiento del BCRA y eso atenta contra las metas impuestas y la credibilidad del BCRA. Eso además implica aumento de los pasivos del banco para esterilizar dicho financiamiento con costos cuasi fiscales</p> <p>* Desequilibrios externos: el personal del FMI observa una sobrevaluación del peso de entre el 10 y el 25%, lo que resulta en una posición externa</p>	<p>El esfuerzo fiscal se proyecta con un déficit primario del 2,7 por ciento del PIB en 2018 y del 1,3 por ciento del PIB en 2019. Esto representa un compromiso audaz y ambicioso, especialmente proveniente del 3.8 por ciento del PIB resultado del déficit de 2017. Esto se logra reduciendo subsidios; reduciendo masa salarial del empleo público; racionalizar el gasto en otros bienes y servicios, con una reducción del 15% en términos reales en 2018 y continuando en 2019; reducir transferencias a empresas estatales; reducir transferencias discrecionales a provincias; reducción de gastos de capital; reducir gastos tributarios; venta de activos; ajuste de pensiones<sup>362</sup>.</p>	<p>Reducción del gasto del gobierno federal (reducción subsidios energéticos, cambio de prioridades de gastos de capital y ajustar transferencias a provincias)</p> <p>Déficit fiscal primario cero 2019 y Superávit fiscal primario 2020<sup>363</sup>.</p>

<sup>362</sup> Resumen de lo que las autoridades de Argentina van a hacer, con el respaldo del FMI en su informe, no es sugerencia del FMI. Ver lista de acciones en el Excel, solapa del Reporte, fila n°10.

<sup>363</sup> Línea de acción a seguir, revisada por el FMI en cuanto a lineamientos de política fiscal.



## Auditoría General de la Nación

Aspectos relevantes	Reporte Diciembre 2017	Reporte Julio 2018	Reporte Octubre 2018
	hacia el final de 2017 moderadamente débil con un nivel consistente con los fundamentals de mediano plazo y las políticas deseables.		
Impuestos	<p>* El FMI plantea la necesidad de implementar reformar tributarias, laborales y de mercado, lo cual fortalecerá la productividad, disminuyendo las presiones sobre la moneda, y mitigando las presiones inflacionarias.</p> <p>En Argentina hay impuestos altos y distorsivos</p> <p>Al respecto, el gobierno argentino propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Reducción de la carga fiscal</li> <li>* Reducir la tasa impositiva marginal sobre los ingresos laborales para los asalariados de ingresos bajos y medios</li> <li>* Reducir los impuestos en cascada</li> <li>* Gravar la renta del capital y el carbono</li> </ul> <p>El staff del FMI estima que la pérdida de ingresos por la reforma del gobierno, después de cinco años, será aproximadamente <math>3\frac{3}{4}</math> por ciento del PIB (<math>1\frac{1}{2}</math> por ciento de la reducción del impuesto sobre el volumen de negocios bruto y <math>2\frac{1}{4}</math> por ciento de las otras medidas). Argentina espera que el crecimiento actúe como elemento compensador por la caída de la recaudación producto de la reforma tributaria. En tal sentido, el FMI llama la atención de confiar en efectos de crecimiento inciertos para compensar las pérdidas de ingresos derivadas de la reforma fiscal. La reforma propuesta por el gobierno es, a opinión del FMI, un gran paso hacia la revisión del ineficiente sistema tributario en Argentina.</p>	<p>Propuesta del gobierno argentino revisada por el FMI:</p> <p>Retrasar partes de la reforma impositiva Mantener la tasa promedio de impuestos a la exportación de productos de soja en 25,5 por ciento</p>	<p>Propuesta del gobierno argentino revisada por el FMI:</p> <p>Introducción de retenciones, aumento de impuesto a los bienes personales,</p>
Tipo de cambio	<p>Opinión del FMI:</p> <p>La posición externa de Argentina es vulnerable a un</p>	<p>Marco monetario del programa y compromisos asumidos por el BCRA:</p>	<p>Marco monetario del programa y compromisos asumidos por el BCRA:</p>



## Auditoría General de la Nación

Aspectos relevantes	Reporte Diciembre 2017	Reporte Julio 2018	Reporte Octubre 2018
	déficit en cuenta corriente que crece rápidamente y es moderadamente más débil de lo que implican los fundamentos a mediano plazo y las políticas deseables. Se estima que el tipo de cambio está sobrevalorado. Una corrección desordenada de estos crecientes desequilibrios externos constituyen una vulnerabilidad importante que podría poner en peligro la sostenibilidad de la recuperación económica en curso.	Tipo de cambio totalmente flotante que se ajuste a las necesidades del mercado (salvo disfuncionalidades de este)	Régimen cambiario sin intervención (intervención en casos excepcionales sin esterilización)
Inflación	El comité está de acuerdo en políticas monetarias ajustadas, acertadas para la reducción de la inflación, y darle credibilidad a las metas de inflación, además de mayor independencia al BCRA.	Propuesta del gobierno argentino, como marco del plan de políticas del Acuerdo Stand By con el FMI:  Inflación de un solo dígito para fines de 2021. Comunicación de nuevas metas de inflación creíbles Mayor autonomía para el BCRA con propuesta de nueva carta Orgánica	Propuesta del gobierno argentino, como marco del plan de políticas del Acuerdo Stand By con el FMI:  Cambio de régimen monetario, abandono de metas de inflación por meta de agregados monetarios
Crecimiento	Crecimiento alrededor del 2,5% para 2018 y 2019	Desaceleración del crecimiento en 2018 (0,4%) Crecimiento de 1,5% en 2019 Crecimiento potencial promedio del 3% a partir de 2020	Contracción 2018 (-2,8%) Contracción 2019 (-1,7%)
Riesgos latentes	* Financiamiento externo. A pesar de los menores déficits fiscales primarios, el relativamente pequeño sistema financiero significa que las necesidades de financiamiento externo del gobierno federal siguen siendo elevados a medio plazo (anexo II). Como tal, cualquier ajuste en el exterior, las condiciones financieras podrían resultar perjudiciales. En el peor de los casos, restricciones de financiamiento externo podrían forzar una consolidación fiscal más fuerte y conducir a una menor inversión privada, lo que reforzaría la recesión. * Sobrevaluación de la moneda. La continua fortaleza del tipo de cambio real podría ser un obstáculo a un repunte de la inversión, deprimiendo el crecimiento y la creación de empleo. Un riesgo más problemático sería si los mercados percibieran que la	* Fuertes necesidades brutas de financiamiento (aunque con alto % de deuda en manos del sector público) * Gran cantidad de deuda en moneda extranjera * Consolidación fiscal propuesta ambiciosa en comparación con países en similares situaciones (es decir, en el 13 por ciento superior de la distribución de las consolidaciones logradas por países del programa).	* Bajos % de roll over * Posibilidad de mayor caída del PBI * Incapacidad para lograr el ajuste fiscal objetivo * Riesgo por shock externos * Falta de cohesión social para respaldar el ajuste



## Auditoría General de la Nación

Aspectos relevantes	Reporte Diciembre 2017	Reporte Julio 2018	Reporte Octubre 2018
	<p>moneda está significativamente fuera de línea con los fundamentals de mediano plazo. Esto podría desencadenar un ajuste brusco y repentino del tipo de cambio nominal que complicaría los esfuerzos de desinflación y, dada la dolarización de los pasivos, dar lugar a un aumento escalonado de la relación deuda pública / PIB.</p> <p>* Inercia de inflación. Inercia mayor a la esperada tanto en la inflación como en las expectativas de inflación podría requerir una postura de política monetaria más estricta (es decir, tasas de interés reales más altas y un peso más apreciado) para reducir la inflación a un solo dígito. Esto afectaría las perspectivas futuras de crecimiento.</p>		
Resultados análisis DSA	<p>Las vulnerabilidades de la deuda han aumentado a medida que aumentan los desequilibrios externos, por lo que la consolidación fiscal es fundamental para garantizar la sostenibilidad de la deuda.</p> <p>Deuda del gobierno federal: se espera que se mantenga ligeramente por encima del 50 por ciento del PIB a mediano plazo. Es probable que se produzca un efecto positivo de una disminución del déficit primario y un mayor crecimiento, igualado por tasas de interés reales más altas, a medida que el gobierno cambia a un mercado más amplio de préstamo.</p> <p>Los riesgos para la solvencia son moderados, pero la alta proporción de deuda denominada en divisas crea vulnerabilidades a partir de una gran depreciación del tipo de cambio. Las elevadas necesidades de financiamiento bruto es un riesgo, solo</p>	<p>En general, el personal evalúa que, bajo la línea de base del programa, la deuda federal es sostenible, pero no con un alto grado de probabilidad<sup>364</sup>.</p> <p>Las vulnerabilidades de la deuda se han hecho evidentes tras el endurecimiento de las condiciones de la política monetaria mundial, y una serie de cambios de política interna. Se proyecta que la deuda del gobierno federal aumente al 65 por ciento en 2018 antes de volver a disminuir gradualmente.</p> <p>Los riesgos para la estabilización de la deuda están contenidos como el incremento en la razón deuda / PIB en 2018, como resultado de la depreciación, se espera que sea más que compensada después de 2019 por un menor déficit, que se supone que se convertirá en superávit a partir de 2021. Sin embargo, un alto nivel de necesidades de financiamiento, una alta proporción de deuda en moneda extranjera, altas necesidades de financiamiento externo, y los pasivos contingentes potenciales plantean riesgos importantes.</p>	<p>La evaluación del Staff del FMI es que sigue habiendo deuda sostenible, pero no con una alta probabilidad<sup>365</sup>.</p> <p>Los indicadores de carga de la deuda han empeorado desde el momento de la solicitud del programa, y más allá de lo previsto en el escenario adverso.</p> <p>Se espera que la deuda pública alcance un pico 81% del PIB para fines de 2018. Esto refleja la reciente depreciación del tipo de cambio real y la alta proporción de deuda denominada en divisas y, en menor medida, menor crecimiento del PIB. Con la implementación del nuevo marco monetario y consolidación fiscal adicional, el personal prevé en la línea de base un repunte en la confianza del mercado, incluida una reversión parcial y anticipada de la depreciación del tipo de cambio real y un retorno del crecimiento, lo que lleva a que la deuda caiga a 59 por ciento del PIB para 2023. No obstante, existen importantes riesgos a la</p>

<sup>364</sup> “Taking all these considerations into account, staff assesses that, under this baseline, the federal debt is sustainable but not with a high probability.”

<sup>365</sup> “Staff’s overall assessment is that Argentina’s debt is sustainable, but not with a high probability.”



## Auditoría General de la Nación

Aspectos relevantes	Reporte Diciembre 2017	Reporte Julio 2018	Reporte Octubre 2018
	parcialmente mitigado por la alta proporción de deuda en manos de otras entidades del sector.		<p>baja en esta línea de base, escenario que incluye (i) si el repunte de la confianza del mercado previsto en el programa no se materializa, (ii) la proporción estructuralmente alta de deuda denominada en divisas, y (iii) potencial pasivo contingente del sector público en general. Al mismo tiempo, el 40 por ciento de la deuda pública que se mantiene por otras entidades públicas es un factor atenuante.</p> <p>El "mapa de calor" de la sostenibilidad de la deuda, cambió de Jun2018 a Oct2018, mostrando la desaparición de banderas verdes (de poco riesgo) y reflejando 8 banderas rojas (shock de crecimiento del PBI, shock del Balance primario, shock de tasa de interés, shock de tipo de cambio, percepción del mercado, requerimientos financieros externos, cambios en la participación de la deuda de corto plazo, deuda en moneda extranjera) contra las 3 del análisis de Jun2018 (requerimientos de financiamiento externo, cambios en la participación de la deuda de corto plazo, deuda en moneda extranjera. El resto eran banderas verdes -3- o amarillas -2-).</p>

*Fuente: elaboración propia en base a página web del FMI*

*Nota: los datos y las estimaciones mencionadas en los informes son elaborados por el Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y personal del FMI<sup>366</sup>*

---

<sup>366</sup> Cita textual: "Sources: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, Banco Central de la República Argentina (BCRA), and Fund staff estimates."



**ANEXO 13 - Anexo Metodológico del análisis del impacto del ASB**

**a) Impacto de la tasa**

La tasa del acuerdo Stand By suscripto por la Argentina en junio el 2018, se calculó en base a lo estipulado por el FMI en su ficha técnica<sup>367</sup>, y en base a los datos del FMI<sup>368</sup>, a inicios de mayo de dicho año, de forma de ser compatible con las estimaciones de la curva de tasas efectuadas.

La *duration* del préstamo se calculó como un promedio ponderado de los tramos correspondientes a mayo del 2018.

En relación con la estimación de la tasa correspondiente al ASB al 6 de mayo, se obtienen las siguientes dos estimaciones, en base a las diferentes consideraciones del valor residual del crédito respecto a la cuota; las mismas se exponen a continuación:

$$i_{FMI}^{pret} \cong \begin{cases} 3,61\% \frac{VR}{C_{FMI}^{Arg}} \leq 1,875 \\ 4,48\% \frac{VR}{C_{FMI}^{Arg}} > 1,875 \end{cases}$$

Para el cálculo de la tasa de interés aplicable al ASB se procedió realizando el siguiente cálculo:

$$i_{FMI}^p = i_{base} + \varepsilon(T, M) \left( 1 - 1,875 \frac{C_{FMI}^j}{VR} \right)$$

Donde:

$i_{FMI}^p$ : Tasa de interés para los Acuerdos Stand By.

$i_{base}$ : Tase básica de cargo conformada por la tasa sobre DEG y margen. Siendo esta

$$i_{base} = i_{DEG}^{Mercado} + m$$

$i_{DEG}^{Mercado}$ : Tasa de interes de DEG

$m$ : Margen (100 pb)

<sup>367</sup> <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/33/Stand-By-Arrangement>

<sup>368</sup> <https://www.imf.org/external/np/fin/data/query.aspx>



## Auditoría General de la Nación

$\varepsilon(T, M)$ : Sobre Tasa, que depende del plazo ( $T$ ) y monto del crédito ( $M$ ).

$$i_{FMI}^p = i_{base} + 2\% \left( 1 - 1,875 \frac{C_{FMI}^j}{VR} \right) \text{ Si al 3er año } \frac{VR}{C_{FMI}^{Arg}} \leq 1,875$$

$$i_{FMI}^p = i_{base} + 3\% \left( 1 - 1,875 \frac{C_{FMI}^j}{VR} \right) \text{ Si al 3er año } \frac{VR}{C_{FMI}^{Arg}} > 1,875$$

En relación a las estimaciones, se utilizaron tres formas funcionales diferentes para efectuar las interpolaciones y una regresión log-lin:

- La interpolación lineal (grado 1): Considera un comportamiento lineal de las tasas que se interpolan.
- La interpolación cuadrática (grado 2): Contempla un comportamiento cuadrático de los puntos que se interpolan.
- La interpolación cúbica (grado 3): Contempla un comportamiento cúbico de los puntos que se interpolan.

La regresión log-lin: Busca el mejor ajuste lineal.





## ANEXO 14 – Suscripción de las LI y firma digital

Se detectó distinta calidad de firma (del sistema GDE o token del funcionario) para igual instrumento jurídico (emisión de letras intransferibles), tal como se observa en el cuadro que sigue:

Cuadro N° 62

Detalle de firmas Actas Letras Intransferibles

FECHA	ACTUACION	DESCRIPCION	FIRMA DIGITAL
22/6/2018	ACTA-2018-29826301-APN-MHA	Acta compra de divisas 1	NO
30/10/2018	ACTA-2018-55222888-APN-MHA	Acta compra de divisas 2	SI
21/12/2018	ACTA-2018-67161143-APN-MHA	Acta compra de divisas 3	NO
8/4/2019	ACTA-2019-21148641-APN-MHA	Acta compra de divisas 4	NO
16/7/2019	ACTA-2019-64291397-APN-MHA	Acta compra de divisas 5	SI
3/7/2019	ACTA-2019-59389970-APN-MHA	Revalúo de divisas 1	SI
30/6/2020	ACTA-2020-41594563-APN-MEC	Revalúo de divisas 2	NO

Fuente: elaboración propia en base a expedientes EX-2018-54074016- APN-DGD#MHA

Dadas las discrepancias encontradas en los tipos de firmas insertas en las actas que contienen las letras intransferibles, se realizó un análisis tendiente a determinar la naturaleza de los instrumentos y si la falta de homogeneidad del tipo de firma puede imponer riesgos a la validez de los documentos.

En relación con la forma de estos instrumentos, requieren la firma del funcionario en tanto “prueba la autoría de la declaración de voluntad expresada en el texto al cual corresponde. Debe consistir en el nombre del firmante o en un signo” (art. 288 CCyC).

“En los instrumentos generados por medios electrónicos, el requisito de la firma de una persona queda satisfecho si se utiliza una firma digital, que asegure indubitablemente la autoría e integridad del instrumento” (Art. 288 CCyC).

En este marco el CCyC prescribe sobre la firma digital, que asegure la autoría del instrumento. A partir de la observación y comparación de los instrumentos, se aprecia que algunas letras tienen el registro del sistema de GDE y otras firmas con dispositivo externo propia del funcionario.



## Auditoría General de la Nación

Asimismo, dado lo que señala el CCyC<sup>369</sup> en el Artículo 289, las letras intransferibles estarían enmarcadas como instrumentos públicos<sup>370</sup>.

Los requisitos de validez<sup>371</sup> son las atribuciones del Ministro de Hacienda<sup>372</sup> y en segundo lugar la existencia de las firmas según normativa al respecto.

Por otra parte, nada se dice sobre el tipo de registro/firma que hace el sistema, que no se corresponda con Firma Digital, en ninguna de sus versiones (con *token* o remota)<sup>373</sup>.

Por su parte, el Decreto 1.063/2016 en su artículo 13 determina que el GDE permite la firma digital de los documentos electrónicos con 3 modalidades posibles<sup>374</sup>.

Conforme la Ley 25.506 las firmas digitales gozan de plena validez en virtud de lo dispuesto en el artículo 9º, asegurando indubitablemente la autoría e integridad del documento electrónico firmado digitalmente<sup>375</sup>.

---

<sup>369</sup> Ley 26.994. TITULO IV, Hechos y actos jurídicos. CAPITULO 5. Sobre los Actos jurídicos. SECCIÓN 4ª, Instrumentos públicos, el artículo 289.-

<sup>370</sup> El Código indica:

Enunciación. Son instrumentos públicos:

- b) los instrumentos que extienden los escribanos o los funcionarios públicos con los requisitos que establecen las leyes;
- c) los títulos emitidos por el Estado nacional, provincial o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, conforme a las leyes que autorizan su emisión.

<sup>371</sup> El Código indica:

Son requisitos de validez del instrumento público:

- a) la actuación del oficial público en los límites de sus atribuciones y de su competencia territorial, excepto que el lugar sea generalmente tenido como comprendido en ella;
- b) las firmas del oficial público, de las partes, y en su caso, de sus representantes; si alguno de ellos no firma por sí mismo o a ruego, el instrumento carece de validez para todos. (Art. 290)

“Es presupuesto para la validez del instrumento que el oficial público se encuentre efectivamente en funciones (...). Dentro de los límites de la buena fe, la falta de los requisitos necesarios para su nombramiento e investidura no afecta al acto ni al instrumento si la persona interviniente ejerce efectivamente un cargo existente y actúa bajo la apariencia de legitimidad del título” (Art. 292)

<sup>372</sup> Referencia ministerial para el 2018. Hoy Ministerio de Economía.

<sup>373</sup> Podemos distinguir:

- Firma Digital por Hardware con Token y
- Firma Digital Remota sin Token

Ambas tienen la misma validez jurídica y en ambos casos hay que tramitar certificados, para firmas con *token*: los certificados que se otorgan de la AC-ONTI y son únicamente para personas humanas. La firma digital con *token* sirve para firmar cualquier tipo de documento.

<sup>374</sup> a) Firma digital remota: se utiliza para para firmar digitalmente todo tipo de documento electrónico incluyendo actos administrativos.

b) Firma digital con dispositivo criptográfico externo: se utiliza para firmar digitalmente todo tipo de documento electrónico incluyendo actos administrativos.

c) Firma digital con certificado del sistema: se utiliza para firmar documentos electrónicos, excepto actos administrativos, como dictámenes, informes, comunicaciones oficiales, etc.

<sup>375</sup> Artículo sustituido por art. 4º del Decreto N° 182/2019 B.O. 12/3/2019



## Auditoría General de la Nación

En cuanto a la autoría, se presume, salvo prueba en contrario, que toda firma digital pertenece al titular del certificado digital que permite la verificación de dicha firma<sup>376</sup>.

Cabe mencionar que el Manual de firma de actos administrativos indica, por el procedimiento, que es el firmante quien selecciona el tipo de firma que utilizará (apartado 2.1).

Para cerrar esta parte del análisis relacionado a los tipos de firma insertas en las LI, se consultó al Ministerio de Economía<sup>377</sup> si se había “definido a la fecha de suscripción la calidad de la firma requerida para cada tipo de documento”, a lo que el auditado contestó referenciando normativa aplicable<sup>378</sup> y concluyendo sobre el tema “Así es que, en virtud de lo expuesto, el marco normativo descripto precisa lo referido a la validez de las firmas identificadas sin distinción en cuanto a las modalidades de firma mencionadas”. Por su parte el BCRA contestó<sup>379</sup>: “En cuanto a las aclaraciones solicitadas en los apartados a), b), c) y d), y sin perjuicio de señalar que en todos los casos se trata de documentos emitidos por diferentes funcionarios a cargo del Ministerio de Hacienda/Economía, de acuerdo con las normas correspondientes de ese ámbito ajeno a esta Institución; la Gerencia Principal de Asesoría Legal de este Banco Central ha informado que, en función de lo establecido en la Ley de firma digital N 25.506 (LID), ambos tipos de firmas, resultan admisibles. La citada normativa, de la cual son solo una aplicación, las normas que rigen respecto de la firma provista por el sistema GDE y el uso de TOKEN, admite el reemplazo de la firma ológrafa por medios electrónicos; haciéndose presente que la diferencia de efectos entre la firma digital y la firma electrónica, es que en la firma digital se presume autoría salvo prueba en contrario, mientras que en el caso de la firma electrónica -de ser desconocida, y solo en ese caso- corresponde a quien la invoca acreditar su validez (arts. 5 y 7 LFD). En los casos señalados, no se ha cuestionado ni desconocido la validez de las firmas insertas en los documentos de la consulta”.

---

<sup>376</sup> Ley 25.506, art. 7

<sup>377</sup> Nota AGN 610/21, respuesta dada mediante NO-2021-90300371-APN-SLYA#MEC (segundo envío en relación a la nota referida)

<sup>378</sup> Decreto 561/16, Resolución 43/19, Decreto 1063/16, Ley 25.506.

<sup>379</sup> Nota BCRA 400 02 021 en respuesta a Nota AGN 607/21