

# EL CONTROL PÚBLICO EN LA ARGENTINA. REALIDADES Y PERSPECTIVAS

Cuestiones sustantivas abordadas en los informes  
de la Auditoría General de la Nación  
a lo largo de la década 2002-2012





# **EL CONTROL PÚBLICO EN LA ARGENTINA.**

## **REALIDADES Y PERSPECTIVAS**

**Cuestiones sustantivas abordadas en los informes**

**de la Auditoría General de la Nación**

**a lo largo de la década 2002-2012**

**Informe del presidente de la Auditoría General de la Nación (AGN)**

**Leandro Despouy**

Buenos Aires, 13 de marzo de 2012.



## **SUMARIO**

### INTRODUCCIÓN

#### Capítulo 1. PRESUPUESTO Y FINANZAS PÚBLICAS

- La Cuenta de Inversión
- La gestión de la AFIP
- La cuestión aduanera
- La Administración Nacional de Servicios Sociales (ANSES)
- Fondos Fiduciarios
- Los aportes del Ministerio del Interior a las Provincias (ATN)
- Las transferencias de fondos a Provincias y Municipios
- Deuda Pública: Evolución y sustentabilidad
- La Banca oficial

#### Capítulo 2. ENERGÍA Y SERVICIOS PÚBLICOS

- Energía y combustibles
- Empresas del sector energético
- Transporte ferroviario
- Transporte automotor de pasajeros
- Obras públicas, obras viales
- Aerolíneas Argentinas
- El caso LAFSA
- La hidrovía Paraguay-Paraná
- Recursos hídricos
- AYSA: El servicio de provisión de agua potable y saneamiento urbano en el área de Capital y Gran Buenos Aires
- El control de los servicios públicos
- La situación del Correo Argentino antes de su reestatización
- El espectro radioléctrico. El caso Thales Spectrum

#### Capítulo 3. OTRAS ÁREAS DEL SECTOR NO FINANCIERO

- Salud
- Educación
- Cuota Hilton
- Fundación Argeninta
- Estados contables de otras empresas del Estado

#### Capítulo 4. CUESTIONES AMBIENTALES

La Cuenca Matanza-Riachuelo  
Recursos pesqueros  
El yacimiento de carbón de Río Turbio  
Gestión de Bienes Naturales y Culturales

#### Capítulo 5. INFORMES ESPECIALES

Informe sobre el caso Greco  
Colaboración con el ministro Lavagna respecto de las privatizaciones

#### Capítulo 6. INSTITUCIONALES

Relaciones entre la AGN y la Justicia  
Planificación Participativa  
La futura nueva sede de la AGN

## **INTRODUCCIÓN**

En el último periodo de la historia argentina son contados los organismos del Estado que presentan mejoras de un ciclo anual a otro. Y son excepcionales los que perseveran en ese progreso durante algunos años, sin desniveles. Los cambios bruscos en las normas y directivas políticas dificultan esos logros. No obstante, en esta última década que se inició en marzo de 2002, la Auditoría General de la Nación (AGN) no sólo consiguió producir esas mejoras, sino que exhibió un crecimiento constante, año tras año, tanto en eficiencia en el cumplimiento de la gestión que le encomienda la propia Constitución Nacional, como en prestigio y reconocimiento públicos.

Este mérito de la AGN tiene mayor importancia porque en los últimos años han sido prácticamente desactivados de facto el resto de los organismos de control del Estado que existen en el país. Se les recortaron facultades o simplemente sus autoridades recibieron órdenes explícitas o sobreentendidas de no producir observaciones negativas sobre las acciones del poder político.

Nada de eso sucedió con la AGN en el periodo 2002-2012. La Auditoría no fue suprimida, ni censurada –aunque se intentó–, ni cooptada.

En suma, los últimos diez años vieron crecer a la AGN en producción de informes e imagen pública como nunca antes sucedió con un organismo de control en la historia argentina.

### **El personal de la AGN**

Una funcionaria con 25 años de antigüedad en la Auditoría (ingresó cuando todavía se llamaba Tribunal de Cuentas de la Nación), comentó en el brindis anual: “Hasta hace unos años, cuando yo contaba a amigos o familiares que trabajaba en la Auditoría General de la Nación, me preguntaban de qué se ocupaba el organismo porque no tenían idea de nuestras funciones, ahora no necesito explicarlo y hasta hay quienes aprovechan para pedirme detalles de tal o cual caso sobre el que han escuchado o leído que intervenimos”. Es apenas una anécdota, pero importante porque se suma a otros motivos que han fortalecido el orgullo con que los miembros de la Auditoría, de todos los niveles, realizan su trabajo.

La motivación del personal de la AGN para desempeñar sus tareas con dedicación y al más alto nivel profesional, notorio en la década que acaba de culminar, sorprende a quienes conocen las dificultades existentes para que sus informes sean aprobados en su versión original por el Colegio de Auditores o considerados con interés por el Congreso de la Nación. Por el contrario, sería natural que tal escenario derivara en desánimo. La explicación de lo que podría considerarse paradójico es que se ha logrado insuflar en los equipos profesionales, y también en el resto del personal, el sentimiento de que la satisfacción personal no se origina en el estímulo de quienes deben evaluarlos según la estructura orgánica sino en algo más trascendente: el de representar a millones de ciudadanos que anhelan que haya un ente confiable que controle a

quienes administran el dinero público. Los hombres y mujeres de la Auditoría sienten esta delegación como un compromiso que desempeñan con ahínco día tras día.

Hacia fines de 2011, desarrollaban tareas en la AGN aproximadamente 900 personas. Su alto nivel de responsabilidad funcional, calidad técnica y valores personales fue determinante para que la institución alcanzara, ante los líderes de opinión y el público en general, un prestigio importante.

Fue en 2011 cuando se pudo implementar un reescalafonamiento que permitió que los trabajadores de la casa mejoraran su situación de revista y se diseñara una carrera administrativa para los profesionales a partir de la evaluación de su desempeño.

La modalidad de dirimir en concursos la cobertura de cargos en la casa dio lugar a un procedimiento transparente, con fiscalización de los gremios y participación destacada de nuestros profesionales. Subrayo la importancia que tiene este ejercicio para el perfeccionamiento de los cuadros técnicos de la institución.

Durante la primera década del siglo XXI, en función de los requerimientos de las tareas cada vez mayores, se fue integrando gradualmente a la Auditoría un seleccionado número de profesionales (economistas, contadores públicos, abogados, ingenieros, arquitectos y graduados de otras disciplinas) que, sumados a los ya existentes, conformaron un plantel plenamente dotado para la concreción de las funciones del organismo. El personal administrativo y logístico fue la presencia indispensable que permitió el trabajo eficaz del conjunto.

El personal de la Auditoría General de la Nación ha dado muestras de su alta formación técnica y profesional, tanto por sus conocimientos de los métodos y las técnicas aplicables a la auditoría gubernamental como por su capacidad para implementarlos. Toda ocasión en que los profesionales responsables debieron sostener y defender sus informes, tanto en el ámbito interno como ante terceros, dieron sobradas pruebas de contundencia y solidez técnica.

Una característica que resalta del personal de la AGN es su motivación en cumplir con la función de realizar el control del Estado que le ha sido encomendada. Motivación que se convierte en admirable, y hasta casi romántica, cuando se ponderan los obstáculos que, en oportunidades, encuentra la aprobación de muchos de sus informes, y la demora del Congreso para considerarlos.

## **El control público en la Argentina hasta 1992**

La historia del control público en Argentina se remonta a la época colonial y a la tradición jurídica española. La Constitución de 1853 recogió los principios basados en la división de poderes y fijó las atribuciones del Congreso de la Nación en materia de control hacendal en el art. 67, incs. 7 y 17. Las leyes que fueron reglamentando la administración económica y financiera del Estado fueron la 217 (1859), la 428 (1870), la 12.961 (1947), el decreto-ley 23.354 (1956), y la 24.156 (1992), que creó la Auditoría General de la Nación.

El esquema de control inmediatamente anterior al introducido por la Ley 24.156 estaba constituido por el Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN) respecto de la Administración Central, organismos descentralizados y haciendas paraestatales, y la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP) con relación a las empresas y sociedades del Estado (*Ley 21.801, art. 1*).



Evaluado en perspectiva, el sistema de control previsto originalmente en la Constitución de 1853, basado en el control recíproco de poderes, resultó insuficiente para promover un buen desempeño en la administración estatal. Las nociones de gobernabilidad, buena gestión, administración correcta y equilibrada, eficacia estatal, adecuado manejo de las finanzas públicas, control efectivo del uso de fondos públicos y tantos otros aspectos, sumados a los requisitos de transparencia en la gestión gubernamental, acceso a la información pública, participación ciudadana, mostraban la necesidad de perfeccionar los sistemas tradicionales de control institucional y político. Esto apareció claramente reflejado en el espíritu de la reforma de 1994, que incorporó una serie de derechos, garantías e institutos que respondían a estos nuevos paradigmas.

### **La Auditoría General de la Nación en la Constitución Nacional**

La Ley 24.156 reconocía a la AGN como agencia de control, pero sólo con facultades asignadas por ley y no como investida de una atribución constitucional propia. En la reforma de 1994 se le asignó ese estatus constitucional, y los constituyentes acentuaron su importancia dedicándole completo un capítulo denominado “De la Auditoría General de la Nación”.

#### **CONSTITUCIÓN NACIONAL**

Sección Primera – Capítulo Sexto - Art. 85.- El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue.

Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

La facultad del Congreso de ampliar las atribuciones de la AGN aparece claramente consagrada en el nuevo texto de la Constitución cuando explícitamente se refiere a “las demás funciones que la ley le otorgue”. De esta forma se cumple el principio según el cual las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) deben adecuar su funcionamiento a las crecientes necesidades del Estado, y se cristaliza la voluntad del constituyente de que el control externo pueda estar presente en todos los espacios donde lo requiera la gestión estatal.

En ningún caso el Congreso podría limitar y menos aún apropiarse de las funciones que la Constitución deposita en la AGN. Más aún, la impronta de la reforma constitucional en la AGN es de tal magnitud que impone en forma expresa el carácter obligatorio y previo del dictamen de la AGN sobre la Cuenta de Inversión –donde el Ejecutivo rinde cuentas de la ejecución del presupuesto nacional, nada menos–, al establecer que

“Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.

Tres directrices de la manda constitucional apuntalan con carácter imperativo la necesaria independencia de la AGN.

La primera y fundamental establece que la entidad tendrá autonomía funcional<sup>1</sup> (*art. 85, párr. 3*), que abarca la autonomía financiera, presupuestaria, técnica, etc., lo que equivale a investirla de todas las condiciones necesarias para el pleno ejercicio de sus atribuciones. Se trata de un requisito común a todo órgano que desarrolla tareas de control externo, ya que no puede estar sometido a relación alguna de jerarquía o de tutela, ni recibir instrucciones de ningún otro.

Otra directiva de la Constitución, la segunda, jerarquiza el rol de la operación política en la conducción de la entidad al establecer que

“El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso”.

De esta manera, la Constitución Nacional incorpora rasgos del principio de control por oposición y, dada la naturaleza y especificidad del tipo de control que practica la AGN, se confirma la imperativa externalidad de la entidad que audita con respecto al organismo o la jurisdicción auditada.

El tercer mandato constitucional suma la exigencia de que la creación y funcionamiento de la AGN se reglamente a través de una ley especial “que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara” (<http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/leyes.php><http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/defensor.php>).

Esto último, con el propósito de integrar a las distintas fuerzas de la oposición en la aprobación de una ley de tamaño trascendencia y significación, y al mismo tiempo dificultar que sea el resultado de iniciativas impulsadas por mayorías coyunturales que no respeten en forma adecuada el rol crucial asignado por la reforma a la oposición en el control público.

De este modo, el constituyente, en 1994, eleva a rango constitucional a la AGN, le confiere un rol eminentemente técnico –como es el del control externo de la gestión de los

---

<sup>1</sup> “Autonomía funcional”, en esencia, significa “autogobierno” en el marco de su competencia técnica e implica necesariamente poder para autoorganizarse a fin de cumplir con el mandato constitucional (Barra, R., *Tratado de Derecho Administrativo*, ed. 2006, t. II, pp. 258 y 259).

recursos públicos<sup>2</sup>–, y la pone a cargo de la persona el partido político opositor con mayor número de legisladores designe. Asimismo acota las facultades del presidente de la Nación y, a su vez, intenta poner límites a las pretensiones hegemónicas de las mayorías absolutas.

Como ejemplo de la importancia de ese rango otorgado a la AGN basta mencionar que, durante décadas, la Cuenta de Inversión no fue aprobada por el Congreso y en otros casos ni siquiera se pudo saber si se la había aprobado o no. Se trata de una larga trayectoria institucional signada por el escaso interés dispensado al control, que resalta la enorme significación de la reforma constitucional en este punto y las múltiples carencias que subsisten en la legislación ordinaria del país por no haberse implementado aún todas sus directivas.

### **Las funciones de la AGN**

El ámbito de actividad de la AGN es amplio: todo el sector público nacional se encuentra bajo su esfera de control (*Ley 24.156, art. 8*) y sus sucesivas reformas. Este espacio comprende: la Administración Central, los organismos descentralizados, las empresas del Estado o donde este tenga participación mayoritaria, sea en el capital o en la conformación de la voluntad social, cualquier otra organización estatal no empresaria que disponga de autonomía financiera, jurídica y/o patrimonial, las entidades públicas no estatales donde el Estado controle las decisiones, y los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional. Sólo el Poder Judicial, en virtud de la independencia de poderes, no está bajo la égida del control de la AGN, aunque de hecho se ha incorporado a través de acuerdos.

La AGN realiza tareas de auditoría externa en su calidad de Entidad Fiscalizadora Superior. Se trata de un trabajo esencialmente ex post, que comprende el control de legalidad y el análisis de la gestión. Sus tareas esencialmente son de dos tipos o caracteres generales: las financieras, orientadas a emitir opinión o dictamen sobre estados contables y patrimoniales, y las de gestión, de evaluación de los actos económicos, administrativos y legales de las reparticiones, organismos, empresas y demás entes auditados en cuanto a su eficacia, eficiencia y economía.

La tarea institucional más significativa de la AGN es la de su dictamen sobre la Cuenta de Inversión, cuyo informe se refiere ex post a la ejecución presupuestaria de cada ejercicio fiscal vencido. La Cuenta de Inversión es el reporte sobre los estados contables del sector público al cierre de cada ejercicio y la ejecución presupuestaria financiera y de metas. El dictamen de la AGN es un informe de legalidad acerca de la razonabilidad de las cuentas fiscales o, más precisamente, sobre los estados de ejecución presupuestaria de la administración nacional y sobre los estados contables de organismos descentralizados, instituciones de seguridad social, entes y empresas públicas.

Antes de 1992, el sistema de control del sector público descansaba en el Tribunal de Cuentas de la Nación. Para las empresas del Estado Nacional se había organizado, desde 1973, la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), que ejercía además la función de auditoría externa.

El Tribunal de Cuentas contaba con potestades de intervención ex ante y podía, en el ejercicio de esa función, vetar un acto administrativo y, en el proceso posterior, reclamar a los funcionarios el resarcimiento por daños ocasionados al Estado (juicio administrativo de

---

<sup>2</sup> Incluye los bienes y fondos públicos estatales.

responsabilidad) o bien formular un cargo al funcionario “cuentadante” como responsable de fondos públicos al momento de la rendición periódica (juicio de cuentas). Esta potestad jurisdiccional no fue otorgada a la AGN en la normativa legal.

Tampoco la AGN puede ser parte en los juicios que se originen a partir de las eventuales irregularidades que detecte en su trabajo de control, por cuanto no tiene para ello legitimación activa. No es necesario abundar en razones para concluir que esto implica una limitación, especialmente de eficacia, en el proceso de “rendición de cuentas”. Ninguna fiscalía está mejor habilitada para proveer de prueba a los juzgados actuantes, o responder a sus pedidos de aclaraciones o ampliaciones, que el organismo que realizó la auditoría y descubrió la irregularidad. Esta limitación no surge del texto magno, y podría modificarse en oportunidad de una legislación reglamentaria de la AGN, dentro del marco de la expresión “y las demás funciones que la ley le otorgue” que establecieron los constituyentes de 1994, con el indubitable espíritu de extender sus atribuciones en la medida que lo requiera el perfeccionamiento del sistema de control del Estado.

## **La organización de la AGN. Mayorías y Minorías.**

### ***Colegio de Auditores Generales***

Los historiadores que deban evaluar la relación entre los actores políticos de la Argentina en estos últimos años, no podrán evitar referirse al clima de crispación. No sólo no se lograron consensos, ni siquiera se propició el debate.

Una situación distinta ocurrió en la AGN, a pesar de que su presidente y dos auditores designados a propuesta de la oposición, se encontraban en minoría en el Colegio de Auditores.

Los seis Auditores Generales y el Presidente se reunieron periódicamente para aprobar distintos asuntos relacionados con la actividad del organismo, pero especialmente para evaluar y analizar los informes de auditoría producidos por las distintas áreas. No cabe ocultar que numerosos dictámenes originaron debates y posiciones enfrentadas. El punto central de estos desacuerdos estribó, en casi todos los casos, en la insistencia de los Auditores oficialistas en suavizar y hasta en suprimir observaciones críticas que se incluían en los informes, y en la postura del Presidente y de los Auditores de la minoría de mantenerlas.

Lo destacable es que en la mayoría de los casos los informes fueron aprobados por consenso. Si en el país parece entronizarse el criterio de gobernar sin consultar a las minorías, resulta más que excepcional que se hayan logrado resultados positivos más allá de las reiteradas controversias generadas en el seno del Colegio de Auditores.

La AGN es un cuerpo con dirección colegiada: un Colegio de Auditores Generales de seis miembros y un presidente. El presidente de la AGN es designado por el partido opositor de mayor número de bancas en el Congreso –según lo dispone la Constitución Nacional–, mientras que los otros seis integrantes son elegidos siguiendo exclusivamente las pautas de la Ley 24.156, a falta de una ley reglamentaria del artículo 85 de la Constitución.

Cada Cámara del Congreso designa a tres miembros, dos por la mayoría y uno por la minoría.

La Ley otorga a los siete auditores generales un mandato de ocho años, y señala que pueden ser reelegidos.

Esta conformación no posibilita que la oposición disponga del control efectivo de la AGN, puesto que lo habitual es que el partido del gobierno cuente con mayoría en ambas cámaras. El peso relativo que significa para la oposición contar con la presidencia del organismo no es suficiente al momento de decidir programas de auditorías o confeccionar informes dirigidos al Congreso que no deberían sufrir cortes o atenuaciones. El partido en el Gobierno ha contado habitualmente con mayoría de miembros dentro del Colegio de Auditores.

Una nueva y necesaria ley que reglamente la estructura y funcionamiento de la AGN de acuerdo a la letra y el espíritu del artículo 85 incorporado a la Constitución Nacional en 1994, debería ceder el control del organismo a la oposición o, al menos, a un Colegio de Auditores similar al actual pero con una conformación que propiciara una mayoría opositora. Para tal ley se requiere un acuerdo entre distintos partidos, originado en el convencimiento de la importancia del control del Estado, del deber de los funcionarios de someterse a ese control y, especialmente, del derecho de los ciudadanos a estar informados de manera inmediata y clara sobre los asuntos públicos. Una convicción que no ha sido prioridad hasta ahora dentro de los partidos.

A pesar de que la oposición no cuenta con mayoría en el Colegio de Auditores, corresponde señalar que el organismo ha logrado aprobar un número importante de informes valorados por su calidad técnica.

Como cualquier organismo viviente, la AGN ha debido adaptarse para el mejor desempeño de sus funciones a los cambios en la estructura del Estado, y lo sigue haciendo de manera permanente, para dar respuesta a los nuevos desafíos que implican las distintas gestiones de Gobierno.

Del lado de la actividad sustantiva, la constitución de las gerencias ha seguido en buena medida la evolución y cambios en la estructura del Estado. Si bien la AGN no ha podido avanzar sensiblemente en el plano estratégico, y de mediano y largo plazo, su estructura interna se ha ido adaptando a los esquemas y desafíos del desarrollo mundial, a la manera de los principales órganos de control del Estado de occidente.

## **Estructura operativa de la AGN**

### ***Gerencias de control***

- de Gestión del Sector no Financiero
- Financiero del Sector No Financiero
- del Sector Financiero y Recursos
- de Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos
- de la Deuda Pública
- de las Transferencias de Fondos Nacionales
- de la Cuenta de Inversión

### ***Gerencias de apoyo***

- Administración y Finanzas

- Legal e Institucional
- Planificación y Proyectos Especiales

Un detalle sucinto de las competencias y tareas de las gerencias de control:

*Sector no Financiero (gestión):* planifica y dirige auditorías sobre programas, proyectos y operaciones de las jurisdicciones y entidades comprendidas en el ámbito del sector público nacional no financiero. También realiza auditorías de gestión sobre empresas y sociedades del Estado, universidades y PAMI.

*Sector no Financiero (contable):* realiza auditorías de estados contables y cartas de control interno (CCI) de entidades, empresas y sociedades del Estado. Se auditan entre 20 y 25 empresas del total del universo (50). Las CCI se orientan principalmente a los aspectos relativos a la salvaguarda de los activos. Como muestra de empresas auditadas se puede mencionar a Aerolíneas Argentinas, PAMI, Yacyretá y Fabricaciones Militares.

*Sector Financiero y Recursos:* planifica y dirige auditorías sobre los estados contables (EECC) anuales y trimestrales del BCRA, del BNA, del BICE y Fideicomisos Públicos. Asimismo se realizan auditorías de gestión sobre las actividades de la ANSES y de la AFIP. Año tras año estas actividades se desarrollan en forma sistemática en distintas áreas, dado que por su alto grado de complejidad se programan por etapas que comprenden sectores o temas cuya concreción abarca más de un ejercicio.

*Entes Reguladores y Empresas Prestadoras de Servicios Públicos:* planifica y dirige auditorías sobre la actividad desarrollada por los entes encargados de controlar el cumplimiento de los marcos regulatorios, reglamentos de servicios y obligaciones contractuales de las empresas prestatarias de servicios públicos en cuanto a la aplicación de tarifas, calidad de producto, servicio técnico, obras comprometidas, atención al usuario, sanciones, multas. Representa una actividad con un gran impacto sobre la comunidad, ya que los resultados de su desempeño inciden en forma directa en la calidad de vida de los habitantes.

*Deuda Pública:* realiza auditorías sobre los estados financieros de las UE de Programas y Proyectos financiados por OMC. También se realizan auditorías de gestión para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos formulados en el Marco Lógico de aquellos. Por último se realizan Estudios Especiales relacionados con Operaciones de Crédito Público y Sustentabilidad de la Deuda. Lo primero incluye también observaciones y recomendaciones sobre aspectos relativos a los procedimientos administrativo-contables y de los sistemas de control interno así como también el análisis del cumplimiento de cláusulas contractuales. Lo segundo involucra el seguimiento y evaluación del stock de deuda pública, su reestructuración, la proyección de los compromisos de pago y el análisis de los mercados de la deuda (internos y externos) de manera de estudiar su mayor o menor liquidez y la posibilidad de financiar al Estado Nacional

*Transferencia de Fondos Nacionales:* realiza auditorías y estudios especiales sobre las transferencias de fondos del Estado Nacional a provincias, municipios y organizaciones de la sociedad civil (OSC) para la ejecución de programas sociales y de infraestructura. Con una atención particular sobre las denominadas “transferencias discrecionales” a las provincias, municipios y OSC en el marco de convenios suscriptos principalmente con el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Planificación.

*Planificación y Proyectos Especiales (parte sustantiva):* realiza auditorías de gestión ambiental sobre los organismos nacionales que tienen competencia en la gestión ambiental. El desarrollo de las tareas es efectuado por equipos interdisciplinarios y tiene como objetivo efectuar el seguimiento de las políticas y recursos que el Gobierno aplica a la protección ambiental: verificación de planes de manejo en áreas naturales protegidas, de las tareas de preservación de los recursos naturales tanto mineros como forestales y del cumplimiento de convenios internacionales. Adicionalmente esta gerencia comprueba la confiabilidad de los subsistemas informáticos de organismos comprendidos en el ámbito del Sector Público Nacional (SPN) para evaluar sus fortalezas y debilidades. Y también exámenes especiales relacionados con actos y contratos de significación económica. En el año 2010 se realizaron 236 auditorías, con la siguiente composición: Gestión 27%, Financieras (CI+Deuda EEFF) 33%, EECC 37% y Estudios Especiales 3%.

*Cuenta de Inversión:* El análisis está dirigido a la obtención de evidencia respaldatoria de los estados contables y presupuestarios que integran la Cuenta, incluidos en el artículo 95 de la Ley 24.156. También se realizan informes macroeconómicos y de cumplimiento de objetivos y metas (última parte del citado artículo) y de modificaciones presupuestarias.

El análisis se efectúa en dos niveles, uno, de la Secretaría de Hacienda, organismo coordinador de los sistemas presupuestario, de crédito público, de tesorería y de contabilidad; y el otro, de las distintas jurisdicciones centralizadas o descentralizadas. Ante la imposibilidad práctica revisar todo el universo se selecciona una muestra del total del gasto previsto en la Ley de Presupuesto, para lo cual se elabora un Plan Plurianual que contempla auditorías recurrentes anuales en organismos que lo justifican por su grado de significación presupuestaria, desde el punto de vista de los ingresos o de los gastos: ANSES, AFIP, Obligaciones a cargo del Tesoro y Servicios de la Deuda y, adicionalmente, organismos de menor significación presupuestaria que se seleccionan para cada año completándose aproximadamente veinte Sistemas de Actividad Financiera (SAF). Este Plan Plurianual prevé que en un período aproximado de ocho años se audite la totalidad de los organismos integrantes del universo sujeto a control<sup>3</sup>.

A través de esta Gerencia también se realizan los exámenes especiales regulares sobre la ejecución presupuestaria de ACUMAR, el ente coordinador de los trabajos en la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Por el tipo de auditoría y organismos auditados:

---

<sup>3</sup> Específicamente en la AGN, hemos logrado en estos diez años normalizar el tratamiento de la Cuenta de Inversión, una de nuestras funciones principales. En breve síntesis:

- en abril de 2003 aprobamos en Informe sobre la Cuenta del ejercicio 1999,
- en el mismo año 2003 –en el mes de noviembre–, el Informe correspondiente al año 2000,
- a fines de 2004 aprobamos el Informe de la Cuenta del 2001,
- en diciembre de 2005 dimos aprobación al Informe sobre la Cuenta 2002,
- en agosto de 2006 aprobamos el Informe sobre la Cuenta de Inversión de 2003; en diciembre de 2006, el de la Cuenta correspondiente al 2004,
- en noviembre de 2007 se aprobó el Informe de la Cuenta 2005,
- en abril de 2008 aprobamos el Informe de la Cuenta del 2006,
- en marzo de 2009, el Informe de la Cuenta 2007,
- en febrero de 2010, el de la Cuenta 2008,
- en abril de 2011 aprobamos el Informe sobre la Cuenta de Inversión 2009.

### **Auditoría financiera**

- Cuenta de Inversión: Estados financieros de la administración financiera gubernamental (incluye los estados de ejecución de presupuesto y de la deuda pública).

### **Auditoría de estados financieros**

- Empresas públicas
- Entidades financieras
- Proyectos financiados por Organismos Multilaterales de Crédito
- Fideicomisos públicos
- Otros entes

### **Auditoría de gestión**

- Entes reguladores de servicios públicos
- Administración nacional y organismos descentralizados
- Programas nacionales
- Proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial
- Gestión ambiental
- Auditorías de sistemas
- Auditoría de cumplimiento de cláusulas de contratos de concesión de servicios públicos

### **Presupuesto**

El presupuesto que los gobiernos asignan a los organismos de control es una medida de la importancia que les adjudican pero, además, y tal vez lo más importante, hace a la capacidad para realizar su trabajo, que implica la contratación de los profesionales más capaces, la introducción de la tecnología necesaria y la posibilidad de programar los controles necesarios sin la limitación de la estrechez presupuestaria.

Si se comparan los presupuestos de los países América Latina y el Caribe, en cuanto al índice destinado a los respectivos órganos de control, se observará que el de Argentina es el más bajo; sólo México presenta uno similar. En la última década, el presupuesto de la AGN ha oscilado entre un máximo del 0,06% y un piso del 0,04% del PBI. Son superiores los indicadores de los demás países de la región y bastante mayores los de naciones con desarrollo relativo más avanzado, como Brasil, Chile y Colombia, con índices que oscilan entre el 0,11% y el 0,17%.

Este dato financiero, de indiscutible incidencia en el desarrollo de las funciones estipuladas, sirve para reconocer mayor mérito a la cantidad y calidad de los informes realizados



por los profesionales de la AGN, que han logrado compensar, con esfuerzo y habilidad técnica, la partida presupuestaria franciscana.

### **Publicidad y “publicación” de los Informes de Auditoría**

Las auditorías, tribunales de cuentas y contralorías ejercen otra función básica para completar el proceso de responsabilización en el Estado: al hacer pública la forma en que se están ejecutando los gastos gubernamentales, suministran informaciones valiosas a los electores, quienes podrán utilizarlas para definir su voto, vale decir, para poner en marcha el proceso de responsabilización vertical. La difusión de las informaciones es esencial para que este mecanismo cumpla con esa función.

En el avance de la vigésima tercera edición del *Diccionario de la Real Academia Española* (RAE) prevista para 2013, aparece incluida, en un nuevo artículo, la palabra “publicar”.

La importancia de “publicar” y “publicación”. Dentro del léxico de los expertos se utiliza “publicar” para lo que la gente común llama estatizar, pasar al ámbito público algo que se encontraba en la órbita privada; por ejemplo, cuando el Estado asume la propiedad de una empresa privada. También se suele utilizar “publicación” cuando una determinada cuestión ingresa en la agenda social.

Pero en los últimos años “publicar” ha ido adquiriendo una nueva acepción, directamente vinculada a este trabajo: “publicar” es llevar al conocimiento de la sociedad información concreta referida a la administración pública. Pero no simplemente como dato frío, como podría ser la “publicidad de los actos de Gobierno” sino de una manera que estimule el proceso de la *accountability* vertical. En otras palabras, hacer partícipes a los ciudadanos del proceso de control del Estado, un objetivo tal vez ambicioso pero sin dudas progresista en el mejor sentido del término.

“La publicación de lo público es extender la esfera de lo público más allá del Estado”<sup>4</sup>.

Esta extensión del significado de un término que se utilizaba casi exclusivamente para indicar la estatización de una entidad privada, se debe a los esfuerzos de los estudiosos del control del Estado por descubrir formas más precisas para denominar aspectos y acciones intrínsecas a esta gran cuestión.

De esta manera, al acto formal de la publicación de los resultados del control se agrega la acción proactiva para inducir una resonancia social, que no necesariamente debe ser negativa. Publicar lo público es, en palabras de la politóloga Nuria Cunill Grau, propender de manera efectiva a lo que aparece como utopía: el conocimiento, participación y expresión permanente de los ciudadanos respecto de los asuntos públicos, al estilo Contrato Social<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Luiz Carlos Bresser-Pereira y Nuria Cunill Grau, eds. Caracas: CLAD. Buenos Aires: Editorial Paidós, 1998.

<sup>5</sup> Cunill Grau, Nuria, “Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social”, Caracas: CLAD y Editorial Nueva Sociedad, 1997, p. 198.

La publicidad de los actos de Gobierno no es un sinónimo de publicación. La publicación es un escenario posterior y que deviene de esa publicidad desde el Estado.

Los gobiernos deben establecer y hacer conocer objetivos concretos, controlables posteriormente por oficinas que tengan independencia orgánica y funcional del poder auditado. Y, lo más esencial, que los resultados de esos controles sean informados a los ciudadanos, de manera permanente y clara, para que sean motivo de debates dentro de las ONG y en el propio seno de la sociedad.

“Publicar es generar mecanismos que permitan el control social de las decisiones delegadas”<sup>6</sup>.

Esa información que las auditorías tienen que transmitir al público, debe ser lo suficientemente inmediata de los hechos controlados para que la evaluación de los gobernantes tenga la inmediatez que requiere el renovarles o no la confianza.

Los controles clásicos de auditoría del Estado, más su publicación y publicación, se convierten en instrumentos clave en los países latinoamericanos, incluida Argentina, cada uno con su perfil particular, donde se constata una fragilidad en el sentimiento y las prácticas republicanas.

El acceso a la información pública como un derecho de los ciudadanos y la obligación del Estado de facilitarlos han sido motivo de declaraciones de entidades y organismos nacionales e internacionales y una jurisprudencia coincidente, cada vez más enfática, en cuanto a recordar e imponer a los gobiernos ese deber.

La Relatoría para la Libertad de Expresión, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, produjo en noviembre de 2000 una declaración que se conoce como “Principios de Lima” e invoca, como marco legal, el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras”.

La Declaración de Lima le confiere a este artículo la entidad que le confirió el legislador e interpreta sus alcances para facilitar su uso como cláusula operativa. En lo referido al acceso a la información pública, la declaración de Lima expresa:

“4. El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar

---

<sup>6</sup> Silvina Gvirtz, *Clarín*, 08/09/06.

establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

Los tribunales han sumado resoluciones y fallos, disipando toda duda con respecto a la amplitud del derecho del pueblo a recibir información sobre los asuntos del Estado. Un caso paradigmático ha sido “Claude Reyes y otros vs. Chile”, con sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

“77. En lo que respecta a los hechos del presente caso, la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a ‘buscar’ y a ‘recibir’ ‘informaciones’, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. (...).

92. La Corte observa que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”<sup>7</sup>.

### **La AGN ante la sociedad argentina**

En los últimos años, la AGN no sólo ha cumplido con el deber de informar a los ciudadanos por la propia convicción republicana de sus autoridades, sino que lo ha hecho dentro del marco de los preceptos constitucionales incorporados en 1994, y del espíritu de transparencia que se desprende del Decreto 1172 (*diciembre de 2003*), que ya no es seguido por la mayoría de los organismos de control. También, acompañando la irrefrenable tendencia local, latinoamericana y mundial de control del Estado y de acceso facilitado a la información pública.

En ese propósito, la AGN ha utilizado todos los recursos a su alcance para estimular la “publicación” de sus informes. Es decir, no sólo dándolos a conocer sino promoviendo que los ciudadanos los entiendan, simplificando en lo posible el lenguaje técnico, de modo que les sirva como material calificado para formar opinión sobre el manejo de los dineros públicos y la situación de los distintos organismos.

---

<sup>7</sup> Sentencia del 19 de septiembre de 2006.

El sitio Web de la AGN es completo, con datos sobre el organismo y la totalidad de los informes aprobados. El acceso es libre y la actualización, permanente. El diseño amigable y la búsqueda ágil por temas facilita a los investigadores, dirigentes, periodistas y al público en general el contar con datos certificados para cualquier estudio o artículo, o simplemente para estar informado.

La relación de la Auditoría con los medios de comunicación ha sido de respeto y colaboración funcional. La AGN considera a la prensa el canal natural para informar a la sociedad y, como tal, la provee de inmediato de todos los informes aprobados por el cuerpo de auditores que pueden ser interesantes para los medios y el público. El área de Prensa de la AGN no sólo ha consolidado una relación cordial con múltiples medios y periodistas sino que, además, se ocupa de producir material simplificado para facilitar su trabajo, cuando se trata de informes que pueden entrañar dificultades por su extensión o su lenguaje técnico.

La Auditoría también ha adquirido presencia destacada en el ámbito de las ONG a través de estudios en común, encuentros y seminarios relacionados con la lucha contra la corrupción o con el control público.

Las acciones de la AGN dirigidas a interesar e informar a la sociedad sobre las cuestiones del Estado confiadas a su control, sumadas a la solidez técnica de sus informes, le han hecho ganar una percepción pública de organismo creíble y prestigioso. Una distinción singular en tiempos de instituciones desvalorizadas.

Esta consideración no ha escapado a la dirigencia, y no es infrecuente que grupos enfrentados, a veces tanto oficialistas como opositores, acudan a la AGN como un árbitro técnico y neutral.

Si dirigentes políticos opositores suelen utilizar informes de la Auditoría para criticar al Gobierno, el juez Norberto Oyarbide, sindicado como cercano al oficialismo, no dudó en encomendarle auditar e informar el programa de construcción de viviendas “Sueños Compartidos”.

La Corte Suprema de la Nación, con prestigio recuperado en su actual constitución, ha dado diversas muestras de la alta consideración que le merece la AGN. En el complejo y dilatado proyecto de recuperación y limpieza de la Cuenca Matanza-Riachuelo, designó a la Auditoría para controlar la gestión y movimiento de fondos de ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo).

Todavía más. El Poder Judicial, que no está sujeto a auditorías externas por norma alguna, resolvió someterse a este tipo de control y encomendó la tarea a la AGN. El 8 de septiembre de 2005, el entonces presidente del Consejo de la Magistratura, Enrique Petracchi, y el titular de la AGN, Leandro Despouy, firmaron un convenio por el cual el organismo fiscalizador se haría cargo del control de los gastos del Poder Judicial. El documento abarca el control de *“la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, técnica y normativa de la Administración del Poder Judicial”*. En 2004, la Corte Suprema de la Nación, presidida por el mismo Petracchi, había firmado con la Auditoría un acuerdo similar pero no se habían redactado los detalles para tornarlos efectivos. En el Consejo de la Magistratura se señaló que *“es la primera vez que se invita a un organismo auditor externo a realizar una amplia gama de tareas de control”*.

## **La AGN en el ámbito de las Organizaciones Fiscalizadoras Superiores**

La participación internacional de la AGN se da en el marco de tres organizaciones internacionales de EFS:

- La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).
- La Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS) y
- La Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur, Bolivia y Chile (EFSUR).

Desde 2002, la AGN comenzó a recorrer un camino tendiente a lograr una mayor inserción y visibilidad en el ámbito internacional.

Durante el período 2002-2003, nuestro país ejerció la presidencia de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. La AGN tuvo a su cargo hasta fines del 2003 de la Secretaría Ejecutiva de la Organización.

Del 15 al 19 de noviembre del año 2004, se realizó en Buenos Aires –organizadas por la AGN- la XIV Asamblea General de OLACEFS y el XXXII Reunión del Consejo Directivo de OLACEFS, con la asistencia de 34 delegaciones extranjeras y representantes de los Tribunales de Cuentas de las Provincias.

En mayo de 2005, fuimos organizadores de la VII Reunión de Evaluación del Plan de Capacitación 2001-2005 del Comité de Capacitación Regional de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

Durante el mismo año, y por unanimidad, la Ciudad de Buenos Aires fue designada como sede y la AGN como anfitriona de la Reunión Anual del Comité de Deuda Pública de la INTOSAI. La Reunión tuvo lugar entre el 4 y el 8 de junio bajo la presidencia de México. Asistieron 16 delegaciones: Brasil, Bulgaria, Chile, Corea, Estados Unidos, Fiji, Lituania, México, Portugal, Rusia, Suecia, Gran Bretaña, Ucrania, Yemen, Zambia y la Iniciativa para el Desarrollo de la INTOSAI (IDI).

En el marco de la Reunión se discutió el Manual de Auditoría de Deuda Pública para su futura presentación en la ciudad de México en el Congreso de la INTOSAI (denominado INCOSAI).

En 2007, nuestra institución fue elegida para realizar el Encuentro Extraordinario de la Organización de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los países del Mercosur, Bolivia y Chile; se llevó cabo el 23 de abril de 2007.

Posteriormente, en agosto del mismo año se organizó la X Reunión del Comité de Capacitación Regional de la OLACEFS, a la cual concurren representantes de las EFS de Bolivia, Costa Rica, Panamá, Perú, Nicaragua y Venezuela.

Hacia septiembre, la AGN concretó –en el marco de un convenio de capacitación con la Oficina Nacional de Auditoría (NAO) del Reino Unido– el Curso de Capacitación en Auditorías de Gestión - *Value for Money* dirigido a funcionarios de la AGN.

En 2008, nuestro organismo fue sede del Programa Piloto sobre la implementación de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, al que asistieron funcionarios de la Oficina Anticorrupción, expertos de la República del Perú, de los Estados Unidos de Norteamérica y representantes de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen.

También en ese año, los días 28 y 29 de agosto, la AGN fue anfitriona de la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la OLACEFS, a la que asistieron representantes de las EFS de Chile, Costa Rica, Honduras y Panamá.

En marzo de 2009 tuvo lugar la segunda parte del Taller de Capacitación en Auditorías de Gestión *Value for Money*, con la colaboración de la Oficina Nacional de Auditoría del Reino Unido (NAO).

La AGN se encargó de la organización de la VII Reunión de la Comisión Técnica Especial de Medio Ambiente de la OLACEFS (COMTEMA), que se realizó los días 23 y 24 de abril de 2009 y contó con la asistencia de funcionarios de las EFS de Venezuela, Colombia, Perú, Paraguay, Brasil, México, El Salvador, Panamá y Estonia. En ese mismo evento se designó a nuestra institución para ejercer la Presidencia de la Comisión.

El 17 de septiembre del mismo año, en el marco de la XV Reunión de la Comisión Mixta de la EFSUR, la Auditoría fue elegida para ejercer la Presidencia Pro-tempore del Organismo, tarea que le fue encomendada a la Auditora General Vilma Castillo, que ha desempeñado una ímproba tarea en el ejercicio de tan alta responsabilidad.

Del 15 al 17 de marzo de 2010, y ya en ejercicio de la presidencia de la COMTEMA, la AGN organizó la 1ª Reunión de Trabajo – Auditoría Coordinada de Cambios Climáticos en el ámbito de la COMTEMA.

En ese mismo año, del 20 al 23 de octubre, la AGN fue anfitriona de XVI Reunión de la Comisión Mixta de la Organización de las EFS de los países del Mercosur y Asociados, y de la XVII Reunión del Grupo de Coordinación de la Organización de las EFS de los países del Mercosur y Asociados.

Por otra parte, el 26 de octubre se efectuó en la sede de la AGN el encuentro con los representantes de las EFS de Latinoamérica que participaron del Curso de Fundamentos de la Auditoría de Gestión, organizado por la Fundación Canadiense para la Auditoría Integral (CCAF).

El 29 de noviembre se realizó el Encuentro con el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para la presentación del estado del arte en materia de Normas Internacionales de Auditoría (NIA) y de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF).

Entre fines de 2010 y en los primeros meses de 2011 se llevó a cabo un proceso de elección para ejercer la presidencia de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas CTRC. Para tan importante función, las Entidades Fiscalizadoras de la región eligieron a la AGN por mayoría.

El 2011 fue un año de intenso trabajo internacional en atención a las obligaciones y responsabilidades que conlleva el ejercicio de la presidencia de la EFSUR y de las Comisiones de OLACEFS.

Del 27 al 29 de abril de 2011 se realizó en Buenos Aires la IX Reunión de la Comisión Técnica de Medio Ambiente (COMTEMA) de la OLACEFS.

Luego, del 24 al 26 de agosto, la AGN organizó la Reunión de la Comisión Técnica de Rendición de Cuentas (CTRC) de la OLACEFS para analizar y discutir uno de los principios de la Declaración de Asunción: “Las EFS y la participación ciudadana”. En ese orden, con el auspicio de la AGN y en el marco de la mencionada reunión, se realizó el Seminario Internacional de Rendición de Cuentas y Transparencia con la participación de la sociedad civil. Asistieron a este encuentro diversas ONG de Latinoamérica que se especializan en el estudio y análisis de temas relacionados con el control gubernamental, la ética pública y la transparencia de los actos de gobierno.

Del 7 al 11 de noviembre de 2011, fuimos anfitriones de la 14ª Asamblea General-14º del Grupo de Trabajo de Auditoría de Medio Ambiente de la INTOSAI (WGEA, por sus siglas en inglés) y de la 11ª Reunión del Comité Directivo del WGEA. Unos 70 países, que significaron un total de 140 delegados, participaron en este evento. En las mesas de discusión se compartieron experiencias en materia de contaminación de aguas, suelos, preservación de bosques nativos, energías sustentables, y se trazaron lineamientos en vistas de la próxima reunión Río+20 con relación al papel de los auditores en el acompañamiento del control de los acuerdos sobre el cambio climático.

Finalmente del 23 al 26 de noviembre de 2011, la AGN, en su carácter de Presidente Pro Tempore de la EFSUR, fue anfitriona de la 18ª Reunión del Grupo de Coordinación y 17º Reunión de la Comisión Mixta de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Países del Mercosur y Asociados (EFSUR) en la Ciudad de El Calafate, provincia de Santa Cruz.

Cabe señalar que la AGN ha realizado grandes esfuerzos en procura de lograr una mayor inserción del organismo a nivel internacional. En ese sentido, puede afirmarse que se ha logrado superar una situación de virtual aislamiento y llegar, a través de un crecimiento sostenido, plasmado con gran esfuerzo de parte de todos pero muy especialmente de los técnicos y especialistas, a asumir un reconocido liderazgo regional y un importante papel internacional.

### **Conflictividad institucional**

En esta introducción ya se han mencionado las dificultades generadas en el funcionamiento de la AGN a raíz de la no sanción de la ley reglamentaria de artículo 85 de la CN. En esta oportunidad nos referiremos brevemente a otras situaciones que si bien afectaban a la presidencia, directa o indirectamente han incidido en el relacionamiento interinstitucional. En efecto, el año 2006 resulto particularmente conflictivo respecto de las relaciones del Presidente de la AGN con la mayoría oficialista del Congreso, pero no a raíz de discrepancias vinculadas al contenido o tratamiento de los informes emitidos por el órgano de control, sino por la sucesión

de episodios claramente direccionados a erosionar su desempeño y –de esa manera- debilitar el accionar de la misma AGN.

De los registros obrantes en la AGN y que acompañan esta presentación, surge que:

-En agosto, el senador por el Frente para la Victoria Nicolás Fernández remite una nota al doctor Despouy pidiendo explicaciones sobre la realización de una jornada denominada “Consulta Pública: el papel del Control en el futuro de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo” que la AGN llevó a cabo el 29 de agosto, en el Museo de Bellas Artes “Benito Quinquela Martín”, en el barrio de La Boca de la ciudad de Buenos Aires. El Senador objetaba la competencia de la Auditoría para organizar el evento, indagando sobre los gastos que ocasionó y “la participación del personal de distintas gerencias en horario laboral”.

-Con fecha 18 de septiembre de 2006, el presidente de la AGN responde al requerimiento del Senador por el Frente para la Victoria, N. Fernández (miembro en ese momento de la Comisión Parlamentaria Mixta revisora de Cuentas), particularizando los aspectos que se refieren a la organización del evento y a los trámites internos que lo precedieron.<sup>8</sup> Queda acreditado, en primer lugar, con la documentación pertinente, que *“la organización y realización de la consulta pública fue una decisión del Colegio de Auditores, al igual que la aprobación del único gasto que implicó”*. Particularmente, se destaca que la modalidad adoptada en esa circunstancia no es novedosa en AGN, pues desde años anteriores se han llevado a cabo tareas de “planificación participativa”, que ha permitido el acercamiento más comprometido de la ciudadanía a las labores propias del organismo. Especialmente en lo que se refiere a la problemática ambiental, sobre la cual la AGN ha efectuado informes de real trascendencia, como han sido los vinculados a la Cuenca Matanza-Riachuelo, incorporados por la Corte Suprema de Justicia al expediente en que tramitaba esa causa. Tampoco había tenido en cuenta el senador Fernández que el mismo Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta (diputado Lamberto) había participado activamente en la jornada en cuestión, integrando el panel central.

-El mismo senador Fernández, con fecha 14 de septiembre de 2006, remite otra nota al doctor Despouy solicitándole información pormenorizada sobre su desempeño como relator especial de Naciones Unidas para la independencia de Jueces y Abogados, suponiendo –con desconocimiento– una flagrante incompatibilidad de funciones: sospecha de viajes al exterior pagados por la AGN, llamadas telefónicas, etc.<sup>9</sup>. Resultaba evidente su desconocimiento de la importancia que tenía para el país contar con un Relator Especial, nombrado por Naciones Unidas, de los términos y alcances de la designación, y de la inexistencia absoluta de incompatibilidades, por actividad no remunerada que es apoyada por los Estados, tal como

---

<sup>8</sup> Actuación N° 516/06-AGN, que incluye la nota del Sen. Fernandez del 29-8-06 y la carta de respuesta del Presidente de la AGN con la documentación respaldatoria. (ANEXO I)

<sup>9</sup> Nota del 14-9-06 suscripta por el Sen. Fernandez (ANEXO IX-).



quedaría luego aclarado en el Memorando de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Pero el acoso contra el Presidente de la AGN debía continuar: el 14 de septiembre de ese año, el diputado Oscar Lamberto, en su carácter de presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta, envía una nota al doctor Despouy solicitándole información sobre el pedido de elevación del monto presupuestario previsto para la AGN, “en virtud de observar un exceso general en el incremento del gasto solicitado por esa Auditoría General”<sup>10</sup>. Las explicaciones requeridas se extienden al estado de las donaciones otorgadas al organismo por el Banco Mundial y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, al detalle del personal que presta servicios en el organismo, al incremento del contrato de alquiler del inmueble anexo, al aumento de tarifas de los servicios, a la actualización del equipo informático, etc.

La respuesta pormenorizada del Presidente Despouy <sup>11</sup> destaca, en sus párrafos iniciales, que los fundamentos de la solicitud de elevación de los límites presupuestarios elaborados por el Ministerio de Economía se explicitaron oportunamente a la Presidencia de la Comisión Parlamentaria y al Secretario de Hacienda, en notas de julio del mismo año (que se agregan en copia). Se explican en detalle, además, todos los puntos requeridos, dejándose aclarado que la respuesta que se envía fue aprobada por el Colegio de Auditores Generales en la sesión extraordinaria de fecha 18 de octubre de 2006.

-----

Por ese entonces, **la prensa se había hecho eco del conflicto** suscitado entre miembros del Congreso y la AGN (Ejemplo: en Infobae.com se publica un artículo titulado **“El Congreso investiga al titular de la AGN”**, con fecha 26/09/06)<sup>12</sup> y la Unión Cívica Radical, en un comunicado de prensa, vinculaba esas diversas maniobras desacreditantes contra el titular de la AGN con la intención de sectores oficialistas de debilitar al órgano de control: “...Este gobierno no ahorra ningún argumento para desterrar cualquier fortalecimiento de los mecanismos de control republicano”. Sus conclusiones son categóricas: “No es el excesivo protagonismo de la AGN lo que preocupa al gobierno y motiva a sus personeros a realizar estos operativos, sino la publicidad de los informes y su contenido profesional y objetivo pero crítico frente a las características que observa la gestión auditada”.

Y con la misma contundencia la UCR respalda al Presidente de la AGN: “La UCR se siente honrada con las actividades internacionales que lleva adelante Leandro Despouy, hombre de una amplísima trayectoria en el medio diplomático, cuya labor al mismo tiempo prestigia al país”<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Nota N° 129/06, del 14-9-06, firmada por el Dip. O. Lamberto, Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta. (ANEXO II).

<sup>11</sup> Nota N° 1121/06, del 19 de octubre de 2006 (ANEXO III).

<sup>12</sup> Copia del artículo de infobae.com (ANEXO IV).

<sup>13</sup> UCR. Comunicado de prensa (sin fecha) (ANEXO XII).

Curiosamente, en octubre de 2006, un abogado de la matrícula del Colegio Público de la Ciudad de Buenos Aires, presenta ante el Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional Federal N° 8 una denuncia penal contra el doctor Despouy como Presidente de la AGN, por “defraudación contra la administración pública”. En base al contenido del artículo de infobae.com anteriormente mencionado (*ver ANEXO IV*), el escrito del denunciante solicita investigación judicial sobre: donaciones recibidas por el organismo; presunta incompatibilidad entre su cargo como presidente de la AGN y Relator de Naciones Unidas; incorporación a la planta permanente de empleados del organismo; organización del seminario “El papel de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo”<sup>14</sup>. La demanda parece una curiosa síntesis de los planteos que el Presidente de la AGN venía recibiendo en los últimos tiempos. La estrategia del desgaste, de la instalación de la sospecha y del descrédito público había llegado a los tribunales, de una manera burda y superficial.

El doctor Despouy presenta su escrito de descargo<sup>15</sup>, refutando cada una de las imputaciones efectuadas livianamente por el denunciante. En especial, se destaca la información brindada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, con respecto a la elección, desempeño y régimen de incompatibilidades de nacionales en la función de relatores especiales en distintos organismos internacionales vinculados a los derechos humanos,<sup>16</sup> además de la aclaración fundamentada por el titular de la AGN respecto de que cada vez que ha debido realizar un viaje en cumplimiento de una misión internacional, se notifica al Colegio de Auditores Generales para activar el régimen de subrogancia previamente establecido.

La sentencia del 8 de mayo de 2007<sup>17</sup> dispone el sobreseimiento del doctor Despouy “por no haberse comprobado que su conducta constituya delito”.

Todavía faltaba un nuevo episodio para completar el entramado enrarecido que el Presidente de la AGN percibía a su alrededor. En un hecho confuso –que tampoco esclareció la investigación posterior- desconocidos lo amenazaron telefónicamente de haber secuestrado a dos miembros de su familia, al mismo tiempo que se llevaba a cabo un seguimiento de dichos familiares<sup>18</sup>.

El hecho motivó diversas reacciones de repudio y solidaridad para con el doctor Despouy, desde el Comité Nacional de la UCR (“Es preocupante que el destinatario de estas amenazas sea justamente quien tiene a su cargo la tarea de controlar al Gobierno Nacional, constitucionalmente representado a la oposición”)<sup>19</sup> hasta organismos internacionales como la Organización Mundial Contra la Tortura, que “destaca el trabajo realizado por el Sr. Leandro Despouy en el campo de los derechos humanos durante los gobiernos de los Presidentes Raúl Alfonsín y Fernando de la Rúa, y el realizado también durante mucho tiempo, cuando representó al país ante la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas”<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Escrito “Formularia denuncia” (5-10-06) (ANEXO V).

<sup>15</sup> Escrito: “Presenta explicaciones. Aporta pruebas. Solicita sobreseimiento” (ANEXO VI).

<sup>16</sup> Nota suscripta por el Ministro Taiana (20-11-06), adjuntando Memorando producido por la Dirección de Derechos Humanos. (Se adjunta como ANEXO VII).

<sup>17</sup> Texto completo de la sentencia suscripta por el Juez Federal Dr. Marcelo Martínez De Giorgi (ANEXO VIII).

<sup>18</sup> *Clarín*, 3-10-06 “El jefe de la Auditoría sufrió un confuso hecho” (ANEXO X); *La Nación*, 3-10-06 “Amenazan a Despouy, el jefe de la Auditoría” (ANEXO XI).

<sup>19</sup> UCR-Comité Nacional: “Ante las amenazas contra Despouy”, 4-10-06 (ANEXO XIII).

<sup>20</sup> OMCT- Organización Mundial contra la Tortura. Comunicado de Prensa. Argentina: La OMCT manifiesta su preocupación frente a los actos de intimidación contra el destacado abogado Sr. Leandro Despouy. Ginebra, 12-10-06 (ANEXO XIV).

En una clara manifestación de preocupación por los sucesos de los últimos meses del 2006 y de respaldo al accionar del titular de la AGN, la Convención Nacional de la UCR manifestó: “La titularidad de la Auditoría General de la Nación es un puesto clave para el equilibrio republicano y toda zozobra a la que sea expuesto quien lo ejerce importa una presunción grave de intolerancia gubernamental y de resistencia a la transparencia y el control de sus actos, erigiéndose, por lo tanto, en otra señal negativa acerca de la calidad institucional de la Argentina”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> UCR- Honorable Convención Nacional, 3-10-06 (ANEXO XV).



**CAPÍTULO 1**  
**PRESUPUESTO Y FINANZAS PÚBLICAS**



## **LA CUENTA DE INVERSIÓN**

El Presupuesto Nacional es un instrumento clave para una correcta administración del Estado. Como ley fundamental establece el programa de gobierno donde están plasmadas las políticas públicas, sus metas y los recursos que las sustentan.

La revisión ex post del presupuesto ejecutado en cada ejercicio anual a efectos de dictaminar sobre lo actuado, rendición de cuentas que se denomina “Cuenta de Inversión”, es una de las tareas más críticas de las encomendadas a la AGN.

En efecto, el artículo 85 de la Constitución Nacional –producto de la reforma de 1994–, además de conferir rango constitucional a la AGN, establece en forma inequívoca su intervención en el trámite de aprobación o rechazo de la Cuenta. Si no se cumpliera esta obligación, el acto sería incompleto y podría dar lugar a su nulidad por incumplimiento de un requisito constitucional.

Al mismo tiempo, el informe de la AGN constituye el antecedente necesario del Dictamen de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) y precede al debate que culmina con la emisión del acto que expresa la voluntad legislativa.

Desde la creación de la AGN en 1993 se han elevado a la CPMRC 18 (dieciocho) informes de auditoría de la Cuenta de Inversión correspondientes a los ejercicios fiscales comprendidos entre 1992 y 2009.

Cabe destacar puntualmente que durante el período 2003-2011 se normalizó el desfase en los plazos del control ex post generado desde la reforma financiera de la Ley 24.156: en ese lapso se han elevado a la CPMRC 11 (once) informes sobre el control de las cuentas de inversión, lo cual permitió regularizar los tiempos del control de la Administración Nacional (Informes cuentas 1999-2009), hasta llegar a la presentación en tiempo y forma de los informes de cada ejercicio fiscal.

Durante mi gestión en la AGN se han materializado y elevado más del 60% de los informes emitidos sobre la Cuenta de Inversión.

El informe correspondiente a la Cuenta de Inversión del Ejercicio 2010 está actualmente en proceso de revisión final por el Colegio de Auditores, para su posterior elevación. Asimismo, en febrero de 2012 se han iniciado las tareas de auditoría correspondientes a la Cuenta de Inversión 2011.

### **Informe de Auditoría de la Cuenta de Inversión 2009. Síntesis de los aspectos más relevantes detectados**

- **Cumplimiento de Objetivos y Metas**

La Ley de Presupuesto y la Decisión Administrativa distributiva correspondiente asigna el crédito presupuestario de acuerdo a la desagregación que muestran las Categorías Programáticas; Programa, Subprograma, Proyecto, Actividad y Obra, sin individualizar el crédito específico de cada una de las metas del Programa.

En consecuencia, para realizar el seguimiento físico y financiero de las metas, es necesaria una normativa que obligue a los organismos de la Administración Nacional a incluir la evolución financiera de las metas programadas.

La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) debería instrumentar procedimientos que permitan relacionar la ejecución física y financiera de las metas para, por una parte, cumplir con lo requerido por el Decreto 1344/07, arts. 44 y 45, de modo tal que los registros de la gestión física adquieran una importancia equivalente al registro de la gestión financiera y, por otra, fortalecer el sistema de la gestión presupuestaria como instrumento de evaluación de la gestión gubernamental.

Asimismo, la falta de aplicación de controles en el sistema de información Evalfis impide verificar el ingreso, procesamiento y salida de los datos sobre metas físicas, de manera que no es posible realizar pruebas de validación que permitan comprobar la consistencia de la información brindada.

- **Proyectos de Inversión**

Para el Ejercicio Fiscal 2009, el Plan Nacional de Inversiones Públicas, compuesto por la Inversión Real Directa y las Transferencias de Capital, ascendió a \$ 31.300 millones.

Conforme a lo establecido por la Resolución N° 171/2008 de la Secretaria de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 74 proyectos requirieron dictamen por parte de la DNIP, por un importe de \$10.410 millones y representaron el 2,59%. El 33,78% del total de dichos proyectos fueron aprobados con observaciones.

La Ley 24.156, art. 26, establece que el Poder Ejecutivo Nacional debe acompañar junto con el proyecto de Presupuesto, un mensaje en el cual se establezcan los objetivos que se proponen alcanzar. Sin embargo, para el ejercicio fiscal 2009, el 25% del total de las obras contempladas en el mensaje no tuvieron ejecución financiera.

Se constató que el 60% de los gastos de capital correspondió a las transferencias de capital. A raíz de esto, disminuyó el seguimiento y control en la ejecución de fondos destinados a la inversión en capital, en razón de la baja participación de la Inversión Real Directa.



El 62,42% de la Inversión Pública Total (\$19.539 millones) se destinó a Transferencias de Capital. De este total, el 93,86% se concentró en solamente en diez servicios administrativos financieros.

- **Modificaciones Presupuestarias**

La Ley 26.422, de Presupuesto General de la Administración Nacional, para el ejercicio fiscal 2009 fijó el total de gastos en \$233.817.577.614. Las modificaciones presupuestarias que surgen de comparar el Crédito Inicial (\$233.839.709.914) con el Crédito Vigente (\$264.410.251.056), ascendieron a \$30.570.451.142.

Teniendo en cuenta la finalidad del gasto, se observó que el 77,58% de las modificaciones se concentró en “Servicios Sociales” (53,14%), con un incremento de \$16.245.946.594 del crédito asignado; y en “Administración Gubernamental” (24,44%), con un incremento de \$7.471.562.731. A su vez, de acuerdo con el objeto del gasto las “Transferencias” explicaron el 70,29% de las modificaciones presupuestarias, alcanzando la suma de \$21.489.224.665.

En función de la distribución del crédito por Servicio Administrativo Financiero, se observó que el 82% de las modificaciones se realizaron en 7 servicios, alcanzando \$25.202.118.800. El 18% restante se distribuyó en 107 servicios por \$5.368.422.342. Entre los primeros se destacaron la Administración Nacional de la Seguridad Social, con \$7.905.377.441 (26%), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con \$6.035.479.220 (20%) y el Servicio de la Deuda Pública con 3.921.308.910 (13%).

- **Estados Contables**

El Dictamen de los Estados Contables correspondientes al ejercicio 2009 presentó una abstención de opinión basada en las siguientes situaciones:

**Bienes Inmuebles:** No se ha finalizado el proceso de tasación de bienes inmuebles del Estado Nacional dispuesto por la Decisión Administrativa 56/99, proceso que tienen a su cargo el Tribunal de Tasaciones de la Nación conjuntamente con la Contaduría General de la Nación

En consecuencia, 12.173 bienes (26,53%) no están valuados al cierre de ejercicio.

De todos modos, no existe certeza del universo de los bienes, ya que los 45.881 considerados son los que fueron denunciados por los organismos para ser tasados. Cabe señalar que desde el inicio del proceso de tasación se han superado ampliamente las estimaciones originales en un 206%.

**Créditos Corrientes y No Corrientes:** Se mantiene la incertidumbre con respecto a la valuación y/o exposición y/o factibilidad de recupero. Se encuentran comprendidos los créditos no corrientes de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Dirección de Fabricaciones Militares, Entidad Binacional Yacyretá, Mercado Central de Buenos Aires, Provincia de Misiones, Aguas Argentinas S.A., Nucleoeléctrica Argentina S.A., Distrigas Santa Cruz, INVAP, Fideicomiso Expansión Gasoducto Etapa II (Santa Cruz), Parque Interama S.A., Ex Municipalidad de Buenos Aires, Álcalis de la Patagonia y Autopistas Urbanas S.A. Entre los créditos a corto plazo, se mencionan los saldos derivados de las deudas indirectas afrontadas por el Tesoro Nacional y el crédito de Sociedad Rural Argentina.

En función de esta incertidumbre, resulta insuficiente la Previsión para Deudores Incobrables constituida.

**Aportes y Participaciones de Capital:** El saldo de Aportes y Participaciones de Capital, producto de la consolidación de los patrimonios netos de los entes y organismos de la Administración Nacional y los Aportes a Organismos Internacionales, mantiene una significativa incidencia en el Activo en el presente ejercicio, atribuido principalmente a la ANSES, cuyo patrimonio neto al 31/12/09 presenta una variación positiva con respecto al cierre del ejercicio anterior de \$32.076.997.644,26. Dicho incremento obedecería al resultado de las operaciones del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, creado por la Ley 26.425. El Patrimonio Neto de la ANSES representa el 28,97% sobre el total del Activo, y surge de Estados Contables sin dictamen del auditor. Esta situación limita el alcance de la labor de auditoría.

Se consolidan patrimonios que provienen de estados contables de carácter provisorio y sin dictamen de auditoría, o bien a una fecha que no es homogénea con el cierre del ejercicio fiscal; también se omite el registro de patrimonios netos de algunos entes, situaciones que afectan la integridad de la información contable. Se observan desvíos en la información expuesta en el Anexo B por falta de actualización de los datos de la columna “Último estado contable auditado”, que demuestran dificultades en el flujo de la información, teniendo en cuenta que esta AGN ha producido dictámenes de ejercicios posteriores a los indicados en dicho Anexo, tal el caso de Banco de la Nación Argentina y Banco Central de la República Argentina, entre otros.

**Deuda Pública:** Seguidamente, se exponen las contingencias más relevantes que podrían afectar el monto de la deuda pública:

a) La deuda en default no incluida en el Decreto 1735/04 asciende a la suma de miles de U\$S 6.751.114.- (miles de \$ 25.654.234.-). Incluye Club de París, Préstamos Bilaterales, Banca Comercial y Otros Acreedores. A la fecha del

presente informe el total de la deuda no incluida en el Decreto 1735/04 está pendiente de reestructuración y/o renegociación.

b) En relación con la reestructuración de deuda instrumentada por los Decretos 1735/04 y 563/10, el Estado Nacional mantiene un saldo remanente (“hold outs”), de miles de U\$S 11.189.290.- (miles de \$ 42.519.302). A la fecha del presente informe, están pendientes los resultados de dicho proceso.

c) Intereses relacionados con los dos puntos anteriores: Se ha verificado que el rubro “Deuda Pública” expuesto en el Balance General (Nota 14 a los Estados Contables) de la Cuenta de Inversión 2009 no incluye los servicios financieros, intereses y comisiones en mora, exigibles y no pagados. El monto de deuda por dichos conceptos, conforme a lo que surge del Anexo L “Deudas con Atrasos” en la Separata II “Estado de Situación de la Deuda Pública”, Cuenta de Inversión 2009, asciende a la suma de miles de \$ 41.006.936. No obstante, como consecuencia de la reestructuración instrumentada por el Decreto 563/10, el valor se reduce a la suma de miles de \$ 20.649.789.-

d) La Procuración del Tesoro de la Nación y los demás organismos no incluidos en el registro de juicios del Estado Nacional han informado un importante volumen de casos y montos de sentencias adversas firmes y en proceso de apelación. Dadas las características y cuantía de la información obtenida, es dificultoso evaluarla y estimar su impacto final en los montos de la Deuda Pública.

e) La Coordinación del Área de Asuntos Internacionales de la Procuración del Tesoro de la Nación informó que se encuentran en trámite:

-45 casos de reclamos contra la República Argentina a consideración de la jurisdicción arbitral del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI),

-8 casos de reclamos a consideración de la jurisdicción arbitral bajo el Reglamento de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI o UNCITRAL) y

-3 casos a consideración de la Cámara de Comercio Internacional (CCI).

Del análisis de la información obtenida surgen:

-19 casos ante el CIADI que reclaman U\$S7.976.843.883,

-7 casos ante el UNCITRAL que reclaman U\$S 2.457.898.702,

-8 casos que corresponden a reclamos por montos indeterminados.

## LA GESTIÓN DE LA AFIP

La gestión de gobierno se financia mediante la percepción de impuestos, el cobro de derechos aduaneros y la colocación de deuda pública. A veces los estados suman como fuente de ingresos la emisión de deuda bancaria no respaldada, es decir emisión monetaria lisa y llana, que para algunos origina el así llamado “impuesto inflacionario”.

Desde una perspectiva recaudatoria, la cuestión impositiva incluye todo tipo de gravamen o contribución “impuesta” a los ciudadanos y personas jurídicas no personales bajo cualquier forma. La teoría impositiva distingue en cambio los impuestos puros (cargas cuya contraprestación global es el sostenimiento del aparato estatal o del ahorro público) de las tasas y contribuciones (pagos que deben tener una contrapartida específica, por ejemplo la tasa municipal de alumbrado y barrido y limpieza aportada por los vecinos de un municipio para cubrir ese servicio, o la tasa de aeropuerto cobrada a los viajeros para hacer frente a los gastos del sistema aeroportuario de tierra) y de los derechos aduaneros, que en la práctica cumplen una función casi similar a la de los impuestos de las rentas generales de la Nación, aunque estén previstos esencialmente –según la teoría económica– como un instrumento de regulación del mercado, ya sea para proteger la industria local, orientar la producción exportadora o en respuesta a una política comercial externa, etc.

Entendida la cuestión de la AFIP, es decir en lo que hace a su gestión respecto de la recaudación y de la remisión de la coparticipación a las provincias, la AGN ha encontrado como principal obstáculo para el desempeño de su función de control la circunstancia legal de que la entidad impone a la AGN la figura del “secreto fiscal” (Ley 11.683, art. 101), lo cual –más allá de la juridicidad del acto– impide el debido cumplimiento del mandato constitucional de control puesto en cabeza de la AGN, al no facilitarse información básica que hace a la gestión y la rendición de cuentas (v.gr., pagos de contribuyentes, declaraciones juradas –DDJJ–, aplicación de pagos, compensaciones, devoluciones, promociones, causas contenciosas impositivas, fiscalizaciones, etc.).

Siendo la AFIP la fuente de recursos del Estado, la auditoría anual relacionada con la Cuenta de Inversión –es decir, el análisis contable de la entidad–, constituye un elemento central de la tarea de la AGN. En esa auditoría contable anual, que se acompaña del informe de control interno, se advierten regularmente importantes deficiencias en varios frentes, en lo que hace a los procesos administrativos contables y de presupuesto; en materia de compras y contrataciones; en la gestión contencioso-impositiva así como en el registro de los aportes tributarios y de la seguridad social. Esta situación genera incertidumbre en cuestiones de suma importancia, con repetidas abstenciones de opinión en el dictamen profesional sobre sus estados contables del ente, así como una reiterada preocupación por la necesidad de corregir esos vicios y mejorar la gestión.

Genéricamente se puede encontrar en los dictámenes sobre los procesos administrativos contables del presupuesto y la contabilidad patrimonial propia de AFIP, la constante necesidad de efectuar salvedades respecto del devengamiento de gastos y de la confiabilidad de inventarios de bienes de uso, bienes inmateriales y bienes de consumo, por la debilidad del sistema a pesar de las mejoras que se evidenciaron a partir de la introducción del Sistema ERP (como adaptación del conocido SAP).

Tampoco la entidad llega a cumplir en su tarea presupuestaria con todas las exigencias de la Ley de Administración Financiera, por cuanto no ha llegado a presentar la debida vinculación entre sus planes de gestión con las metas físicas a alcanzar, de donde surge una sensible limitación para la evaluación de la ejecución presupuestaria. Cabe señalar que la AFIP a partir del 2001 se constituyó como ente autárquico, y recibía para su sostenimiento un porcentaje del monto de los tributos recaudados<sup>1</sup>. A partir del ejercicio 2010 ya no cuenta con autofinanciación puesto que el incremento de los ingresos no acompañó el incremento de sus gastos, que resultó superior, principalmente por el crecimiento de la masa salarial. En consecuencia, el Tesoro Nacional ha debido realizar transferencias de fondos para solventar ese déficit primario.

Las otras observaciones sobre los estados contables, por citar de manera genérica sólo los puntos más relevantes, tienen que ver con deficiencias en la valorización de inventarios, debilidades en el proceso de control de liquidación de cargos y servicios extraordinarios y defectos en la contabilización del costo de las operaciones bancarias y del impacto de la aceptación de cancelaciones de deudas con bonos (BOCON). También se observa la incertidumbre sobre el impacto millonario de una cancelación de contratos de sistemas informáticos; así como debilidades en el sistema de compras y falta de programación, entre otras deficiencias.

Una cuestión de suma importancia en el dictamen sobre los estados contables de la AFIP deriva de la gestión judicial, donde se observan debilidades en materia de gestión y registro de las actuaciones. Esa debilidad proviene de ausencia de rendición de cuentas, falta de evaluación de los casos y de monitoreo de las causas, con el agravante de una cartera de juicios desactualizada en su registro y desvinculada de los sistemas de información financiera sobre cobros y pagos (principal y accesorio).

Tampoco es confiable el registro informático del conjunto de las causas judiciales en las que la AFIP es parte y los montos de acreencias o de posibles deudas –según el registro informático (ATENEA)– no exhiben fiabilidad y las variaciones (de cantidad y de montos) no cuentan con procedimientos de revisión, justificación y control contable.

También se observan serias debilidades en el registro de la recaudación tributaria y de recursos de la seguridad social. En efecto, la percepción de la recaudación que la entidad administra por sus funciones de aplicación, fiscalización y de ejecución de tributos impositivos, aduaneros y de recursos de la seguridad social, se registra contablemente en el Sistema de Recaudación (SISREC), que contempla sólo el flujo de la recaudación y no sus

---

<sup>1</sup> Diversas provincias se presentaron ante la Corte Suprema de Justicia (CSJN) desconociendo la potestad del Decreto 1399/01 para habilitar la detracción de ese porcentaje de la cuenta del IVA, fuera del marco de la coparticipación federal, como fondos de financiamiento de la AFIP. La entidad retenía de la cuenta recaudadora del impuesto de la Ley 23.349, t.o. 1997 (sobre el 89% de la recaudación del IVA), el monto de comisión originado en el porcentaje aplicado a la recaudación neta total de los gravámenes y de los recursos aduaneros cuya aplicación, recaudación, fiscalización o ejecución fiscal (*Decreto 1399/01, art. 4*). De esa forma se coparticipó la atención del gasto de la AFIP en orden a lo establecido para la distribución del impuesto, con independencia de que los tributos base de cálculo posean un esquema de coparticipación distinto o pertenezcan en forma exclusiva a un beneficiario (ej.: recursos aduaneros correspondientes a Rentas Generales).

aspectos patrimoniales (las variables “*stock*”), limitándose, esencialmente, al registro de los movimientos operados en las cuentas bancarias recaudadoras y en las cuentas de la Caja de Valores S.A. Dicho esquema de registro (soportado en un aplicativo de elaboración propia sin homologación de su desarrollo), además de exhibir inconsistencias informativas, es débil en cuanto a la detección de errores y limita la posibilidad de practicar el control contable de las operaciones.

Ni la información ni los criterios de exposición en los Estados de Recaudación Mensuales han sido estandarizados. En dicho marco se practican modificaciones de contenido y de criterios de exposición sin trámite formal, lo que afecta la uniformidad. Se encuentran así inconsistencias entre la contabilización de los pagos y el sistema de control de las obligaciones tributarias. El registro no considera lo devengado, pero en particular del “devengado conocido”, que da lugar a créditos o deudas para la recaudación.

En tal sentido, existen informaciones que contablemente no se consideran pero que son conocidas por la entidad, tales como: DDJJ (declaraciones juradas) impagas o parcialmente impagas, deudas de entidades financieras recaudadoras, determinaciones de oficio (créditos en distintas instancias del proceso de cobro), créditos de los contribuyentes (saldos a favor), deudas de entidades bancarias recaudadoras (por ej. punitivos por acreditaciones tardías), reclamos de contribuyentes, juicios en distintas instancias de trámite, devoluciones requeridas, compensaciones pendientes de aceptación, bienes en rezago, saldos de subcuentas del sistema informático aduanero María, etc.

En cuanto a las actividades de planificación y control de gestión de cobro de créditos impositivos, se advierten debilidades relevantes en la actividad de cobro coactivo de la entidad, caracterizadas por la imposibilidad de establecer el universo de créditos impositivos a partir de un sistema de contabilidad patrimonial que permita la rendición de cuentas; sistemas de información sin interconexión y sin conciliaciones periódicas; ausencia de evaluación del impacto del accionar del ente sobre la recaudación; debilidades en la planificación –incluida la selección de indicadores y metas– y en el monitoreo de la gestión; limitados resultados de los planes de facilidades de pago en cuanto su cobrabilidad final; inadecuada planificación y monitoreo de las ejecuciones fiscales, con una cartera de relevante antigüedad y un elevado porcentaje de incobrabilidad.

También se observa la inadecuada gestión de pago de las devoluciones tributarias, que practica un registro extracontable, lo que está fuera de un marco básico de control contable. En el proceso implementado informalmente no hay suficientes actividades de control que garanticen la validez e integridad de la información emitida por el ente. Así, los registros en dichas planillas exhiben debilidades que limitan el seguimiento de los movimientos financieros, a lo que se agrega la ausencia de conciliaciones.

Para cancelar las obligaciones (es decir, para efectuar las devoluciones), la AFIP acopia recursos en cuentas pagadoras que están fuera del sistema de registro contable, con fondos que provienen de cuentas recaudadoras, sin vincular en forma directa los fondos tomados de las respectivas cuentas bancarias recaudadoras con las correspondientes liquidaciones pagadas. Estas “apropiaciones” directas de fondos de la recaudación hacen que el “Estado de Recaudación” no exponga la real cuantía de lo abonado sino sólo una

aproximación. Las auditorías no encontraron evidencias (es decir, elementos que puedan validar) la existencia de un criterio ya establecido ex ante para la determinación de esos acopios o toma de fondos recaudados para efectuar las devoluciones, ni sobre cómo documentar las decisiones adoptadas. Tampoco se encuentra normativa que respalde los criterios con que se seleccionaron los pagos entre las distintas liquidaciones impagas a partir de las existencias de fondos.

Adicionalmente, respecto de las “devoluciones”, la entidad carece de un sistema integrado de registro que contemple todos los regímenes y concluya con información contable registrable en el SISREC. Los controles practicados dependen así esencialmente de la información disponible en otros sistemas de la entidad y de fiscalizaciones de rutina y no de tareas efectuadas ad hoc.

Por ello, para aprobar las devoluciones se apela a distintas alternativas, como documentación que pudiera originarse en requisitos normativos –por caso, el informe de contador público independiente o de terceros entes públicos–, en consultas por pantalla a distintos sistemas de la entidad (v.gr. de recaudación, de planes de facilidades, etc.), o –en su caso– en la consulta de registros contables del contribuyente.

Esas falencias o debilidades de los sistemas de registro de la AFIP se hacen presentes también en las transferencias de la recaudación de impuestos, que se realizan conceptualmente según el régimen legal de distribución (incluyendo la Coparticipación Federal y los aportes especiales). Los criterios de distribución se aplican sobre el total de las transferencias efectuadas por el Banco de la Nación Argentina (BNA), sin que la distribución en sí a cada uno de los beneficiarios esté “soportada” (respaldada) en documentación. En tal sentido, las auditorías revelan que el esquema registral y la metodología de exposición no evitan el riesgo del error de carga y procesamiento de datos.

No es de extrañar, entonces, que difieran los criterios utilizados por la AFIP y el BNA, lo que evidencia diferencias entre lo expuesto en los Estados de Recaudación y lo informado por la entidad financiera, a lo que se suma que el procedimiento implementado por la AFIP no contiene un marco de control sobre la gestión distribuidora del Banco. Por otra parte, la Contaduría General de la Nación (CGN) que en ejercicio de sus facultades como Órgano Rector– debe reglamentar específicamente sobre el registro contable y los estados contables de la recaudación de la AFIP y de su transferencia a destinatarios, no lo ha hecho.

Las auditorías tampoco encontraron evidencias de actividades formales de conciliación de las transferencias de fondos con destinatarios (ej.: Tesorería General de la Nación –TGN–, CGN, Provincias y Ciudad de Buenos Aires; beneficiarios de los recursos de la seguridad social, etc.), con lo cual los errores de carga y/o procesamiento antes comentados difícilmente resultan advertidos.

Adicionalmente, y haciendo especial hincapié en los recursos del Estado Nacional, no se obtuvo evidencia sobre el establecimiento de una metodología general para compatibilizar la información de transferencia revelada por el ente recaudador y la información contable de percepción de la Tesorería General de la Nación.

En efecto, la ausencia de metodología y conciliación formal no permite cotejar las transferencias expuestas por la AFIP y la recepción de fondos del Estado Nacional, a partir del cruce en forma directa entre la información de descargos exhibidos en los Estados de Recaudación mensuales y los Cuadros de la Cuenta de Inversión de la Contaduría General de la Nación de la Secretaría de Hacienda de la Nación.

Sin agotar la lista de las observaciones que tienen a remarcar las debilidades de registro y por ende el desorden administrativo en la recaudación de la AFIP (la mayor fuente de fondos públicos), otras observaciones –en materia de registro– se refieren a diversas cuestiones que hacen a los Estados de Recaudación de la AFIP.

Entre ellas se destacan:

a) los Estados exhiben salidas de fondos con destino a provincias por Derechos de Exportación que el Banco Nación remite a las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires a instancias de lo instruido por la AFIP y por el que se creara el Programa 93, correspondiente a Obligaciones a Cargo del Tesoro (alcanzaron a casi \$3 mil millones en el ejercicio 2009) sin que haya sido posible identificar en los cuadros de recaudación de la Contaduría General de la Nación (CGN) esos pagos;

b) se contabilizan ingresos por recaudación pagada con Certificados de Crédito Fiscal (CCF) que no se evidencian en los registros de la CGN;

c) el 15 % sobre Masa de Coparticipación Federal que se destina a la seguridad social (*Ley 24.130*) no está discriminado en la información obrante en la AFIP –incluida como transferencia al Tesoro–, mientras que los cuadros de la Cuenta de Inversión elaborados por la CGN exhiben un acápite “15% coparticipados brutos” con un monto menor;

d) la información expuesta por la CGN discrimina como Recursos Tributarios conceptos tales como Fondo Nacional de Justicia y Aportes del Tesoro de la Nación (1% sobre coparticipación), cuando ellos no constituyen un recurso sino una afectación específica de tributos recaudados por la AFIP;

e) el Estado de Recaudación de la AFIP exhibe como salidas por ATN (aportes del Tesoro Nacional a las Provincias que se canalizan desde el Poder Ejecutivo de manera discrecional) un monto superior a lo que puede identificarse en la información de la CGN;

f) los Estados muestran importes significativos de recaudación en los CCF (con destino a tributos coparticipables o a tributos con destino a Rentas Generales), sin que esas salidas o “descargos” tengan un sustento (documentación que avale su procedencia) que evidencie la debida distribución de la recaudación entre los beneficiarios (v.gr. Nación, Provincias, ANSES, etc.). Parcialmente, se ha advertido la incorporación de algunos montos en los regímenes de saneamiento financiero de las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por compensación;



g) algunos CCF se aplican a tributos originados en distintos regímenes promocionales (v.gr., “Plan Canje Automotor”, Bienes de capital, etc.). Sobre el particular, la entidad informó que se obtiene reintegro de los fondos sólo respecto de 4 regímenes – sobre un total de 9–, toda vez que a tal fin se prevén partidas presupuestarias en jurisdicción de origen. Asimismo, la AFIP ha percibido Derechos de Exportación abonados con CCF (por aplicación del Decreto 2014/08), caso para el cual la Secretaría de Hacienda establece (*Res. SH 370/09*) que el ente recaudador debe rendir los certificados ante el Tesoro Nacional previa regularización del registro de ingresos y un procedimiento para que, en igual sentido, se produzca la imputación presupuestaria del gasto por medio del organismo que en su oportunidad emitió los certificados. Y ello sin que se haya obtenido evidencia de la existencia de presupuesto asignado al organismo emisor de los CCF.

h) por último, entre las observaciones cabría señalar la referida al régimen de cancelación por el Estado Nacional de deuda vinculada a la recaudación (v.g.: repetición de tributos –*Ley 23.982, art. 7.e*) a través de los procesos de consolidación implementados mediante la entrega de bonos “BOCON”, con lo que ha solventado con fondos nacionales tales obligaciones (por la vía de la cancelación de servicios de deuda) sin afectar el régimen de distribución específica de cada tributo (v.gr., coparticipación federal y sin practicar las cancelaciones estatuidas (*Ley 23.982, art. 6*).

En suma, este conjunto de observaciones señalan que, más allá del “crecimiento de la recaudación” medida en términos de aumento de los ingresos públicos, producto esencialmente de la combinación del crecimiento del PBI y del nivel de precios (inflación), el ente evidencia serias deficiencias en sus sistemas de percepción, registro, liquidación y control de las obligaciones fiscales, entre otras cuestiones antes reseñadas, las que resultan de notoria importancia. En períodos de abundancia de recursos y de cierta laxitud de controles políticos (nos referimos, por ejemplo, al reclamo de las Provincias de que se cumplan estrictamente las obligaciones de la coparticipación), esas falencias se dejan pasar por alto y se suele confiar en que el tiempo permita ir corrigiendo los desajustes. Pero ni el tiempo los corrige por sí solo, ni los períodos de tolerancia por excedencia de recursos son infinitos. La Auditoría cumple su función simplemente señalando los inconvenientes y recomendando las correspondientes correcciones, pero son los poderes Ejecutivo y Legislativo los que deberían tomar cartas en el asunto para ir limitando hasta corregir plenamente los desvíos señalados.

## **LA CUESTIÓN ADUANERA**

La Aduana constituye la segunda fuente de ingresos para el sostenimiento del sector público argentino (casi un 25%) y en particular del Gobierno Nacional, puesto que no constituyen recursos coparticipables excepto de manera parcial en el caso de los derechos de exportación de soja desde fines de 2009, en medio del conflicto con el sector rural.

Además, la Aduana controla el tráfico internacional de mercaderías desde y hacia el país con otras finalidades: garantizar la protección y promoción de la producción nacional, asegurar igual tratamiento fiscal, proteger a los ciudadanos de actividades ilícitas (contrabando de artículos prohibidos, como las droga; o de uso restringido y bajo control especial).

Por su función, la Aduana tiene una amplia repercusión social en zonas de frontera donde el llamado “tráfico fronterizo” (trasego de mercaderías de pacotilla entre los vecinos de uno y de otro lado) debe ser vigilado con flexibilidad para no impedir la natural vinculación de esos vecinos en su vida diaria, muchas veces relacionada con su trabajo y la búsqueda de sustento, pero también con inteligencia, para no facilitar formas de tráfico rayanas en lo delictivo.

La Aduana es también un fuerte vínculo del país con el exterior, en principio a través de acuerdos internacionales con otras instituciones del mundo, y a través de la cooperación con los países limítrofes o con aquellos con alta incidencia en el comercio exterior argentino.

Desde ya la AGN tuvo (y mantiene) una importante actividad tanto para señalar cómo cumple el ente con sus funciones como para recomendar las acciones de mejora de su desempeño que le permitan alcanzar un mejor estándar de rendimiento.

El diagnóstico que surge de las auditorías realizadas en estos años nos señala un organismo que presente numerosas fallas, lo que produce un grado de desconfianza que resulta contraproducente para las propias obligaciones que se dictan a nivel aduanero.

La Argentina cuenta con 134 pasos de frontera, 5 son compartidos con la República de Bolivia; 21, con la República Federativa de Brasil; 70, con la República de Chile; 34, con la República de Paraguay y 14 con la República Oriental del Uruguay. Hay también 59 aduanas distribuidas en el territorio de la República Argentina y 10 zonas francas.

De los informes efectuados en las auditorías de los principales puntos aduaneros del país surge con carácter general una enorme carencia de infraestructura, equipamiento, sistemas informáticos y demás medios necesarios para una operación eficiente. Se encuentran edificios sin espacios ni comodidades mínimas, instalaciones precarias, depósitos insuficientes y en malas condiciones, algunos sobre tierra y con anegamientos o atestados por el tráfico de vehículos, carencia de vehículos propios de transporte, barcas y lanchas costeras, helicópteros, un deficiente sistema informático principal –el Sistema María (SIM), que por ello está (recién hoy) en proceso de reemplazo– y sistemas informáticos adicionales de funciones limitadas o de distribución y acceso restringido para los agentes aduaneros, carencias de software a las que se suman las de hardware en muchas áreas, y por último, pero no menos importante, una situación de falta de personal casi extendida a todas las oficinas del país, con insuficiente capacitación y pocos programas

para superar esas carencias. Todo ello conforma un estado crítico, por lo que no extraña que además se observe también la ausencia de manuales de procedimientos, de planes, de acciones de control interno y de definición de metas en función de riesgos.

El análisis más sobrecogedor se encuentra en el informe realizado por la AGN sobre las operaciones de importación y exportación y su registro en varias aduanas de frontera, tomadas en una muestra de casos gravitantes con los cinco países limítrofes del país: Paso de los Libres, Mendoza, Clorinda, Pocitos y Concordia; son de gran significación por sí mismas las de Paso de los Libres, donde circula el mayor tráfico desde y hacia Brasil, y la de Mendoza, limítrofe con Chile.

En general, se observa en todas ellas falta de manuales de procedimientos, inadecuada dotación de personal (cantidad de recursos humanos y su capacitación), sistema informático limitado (el SIM no permite liquidar los servicios “extraordinarios”, los fuera de hora y a solicitud del despachante), escasez de otros recursos en general, escasa capacidad de intervención antidroga, falencias de infraestructura (reconocidas por la propia autoridad), ejercicio limitado de las funciones de control según las normas existentes (en particular, el contrabando bajo la forma de tráfico fronterizo) y fallas de control del uso de pasos no habilitados, falencias de documentación en los sobres contenedores de los expedientes, débil ambiente de control y malos lugares de guarda y depósitos colapsados.

En Paso de los Libres, adonde llegan más de mil camiones diarios, se observa un desorden generalizado, carencias severas de infraestructura, con un Centro de Frontera donde opera la aduana que pertenece al Ministerio de Interior y que se debía reemplazar. Mientras el puesto aduanero de Brasil cuenta con una infraestructura moderna y completa, del lado argentino el “Centro” de operaciones es deficiente, con caminos de tierra, congestión de tránsito, balanzas inutilizadas, sin cámaras frigoríficas ni sistemas de monitoreo de video, por lo que hay robos y problemas de seguridad. Las exportaciones a Uruguayana (Brasil) se cursan por un puesto aduanero de frontera externo al “Centro”, en un espacio de zona aduanera primaria sin techo ni alambrado perimetral completo, ni fosa para control de vehículos.

Esa aduana tiene un equipamiento informático deficiente y personal insuficiente, hay robos de camiones y obviamente de sus mercaderías (en tránsito aduanero internacional sin nacionalizar y que ingresarían como contrabando), no hay seguimiento de camiones, los registros son deficientes, no se registran informáticamente los sumarios, se instruyen sólo sumarios de prevención, no se constata la existencia o registro de los exportadores e importadores que consignan la carga, hay casos de empresas que teóricamente perdieron toda su flota por robo. No hay constancia de verificaciones físicas realizadas, en la zona de resguardo no hay escáners para control no intrusivo de las cargas ni *software* de control de drogas. La Aduana no tiene lanchas o helicópteros para control fronterizo sobre el río Uruguay, hay falencias en el depósito de secuestros (emplazado en zona inundable) y hay partidas depositadas por más de 8 años.

Estos casos son ejemplos de las situaciones más críticas, y que se reiteran en distinta medida –generalmente, en gran medida– en las otras.

Otra situación paradigmática es la de Clorinda, cuya aduana no cuenta con medios acuáticos o aéreos (helicópteros) para vigilar una frontera amplia, que del lado del río Pilcomayo es fácil de atravesar, al punto que en un paraje cercano denominado “kilómetro

9” –donde el río puede “vadearse”– se observa alije de camiones grandes en otros más chicos que cruzan al otro lado. Y se observa un ambiente de desconfianza a ambos lados de la frontera entre aduanas y fuerzas de seguridad.

La Aduana de Pocitos, en la frontera con Bolivia, donde es importante el tráfico de hidrocarburos por ductos, no cuenta con *software* para el control de oleoducto y gasoducto y no hay tanque fiscal en la planta de Refinor, de modo que el manejo de los saldos de las operaciones queda en manos del importador. La planta de destilación en Campo Durán tiene un puente de medición homologado por el INTA pero no así el *software* y no se sabe qué pasa por el conducto a Bolivia.

Hay otras debilidades de infraestructura en la zona primaria, que no cuenta con asfalto ni tinglado, no hay escáners para control de equipaje ni de camiones. Y en ese medio se debe controlar el 100% de los camiones ingresados de Bolivia porque sus precintos no están homologados y ello genera sobrecarga de tareas. En este contexto se levantaron los puestos de Gendarmería en caminos secundarios y sendas, en más de 100 kilómetros de frontera seca, que serían algo así como “zona liberada”, mientras se realiza un control excesivo y hasta abusivo de la Gendarmería sobre la ruta provincial 34.

En Mendoza, a pesar de algunas mejoras durante las tareas de campo, la situación volvió a su estado caótico al tener que abandonar el edificio ocupado en Uspallata por orden judicial, y el puesto Libertadores –ubicado en zona chilena con operación aduanera conjunta– se encontró colapsado. En Punta de Vacas (control de importaciones) no hay balanza, excepto cuando la presta Vialidad Nacional. En toda el área que atiende la aduana mendocina y que se caracteriza por caminos de montaña y largos tramos, no se cuenta con helicóptero para emergencias, controles, etc.

En Concordia, lo mismo: infraestructura inadecuada y notoria escasez de medios, es decir de lanchas, de control satelital, de perros antidroga, de escáners de equipajes y de cargas en camiones; la zona primaria (en Salto Grande) no cuenta con cerco perimetral, el personal es escaso y no hay coordinación con Uruguay a pesar de compartir el espacio físico aduanero. El depósito de secuestros no tiene controles adecuados ni medidas de seguridad apropiadas, no hay adecuado control de los servicios extraordinarios (se lleva en planillas manuales) y no se cuenta –como en toda la frontera– con conexión *on line* con el Registro Nacional de Productos Alimenticios (RNPA) para el control de vehículos.

Para el análisis de los circuitos de exportación, importación y sumarios vinculados en ese corredor fluvial, la AGN inspeccionó las aduanas de San Lorenzo, Rosario, San Nicolás y San Pedro. Se reiteran los hallazgos: insuficiencia edilicia con instalaciones que no cumplen normas de seguridad e higiene, carencia de depósitos, de controles de depósitos, de personal, de su capacitación, de balanzas, un sistema informático deficiente, tratamiento irregular de los expedientes y sanciones, discrepancias entre los papeles de respaldo, comprobaciones, etc., deficiencias informáticas sobre mercadería secuestrada e inventarios.

Con preocupación se advierte la falta de coordinación y acuerdos bilaterales comprensivos para lograr un tratamiento adecuado de la circulación de los barcos despachados por países firmantes del tratado de la hidrovía (Bolivia, Paraguay, Uruguay y Argentina), puesto que el tránsito de mercaderías es libre y no hay normativa sobre intervención aduanera ni regulación del transporte, precintado de containers, etc. De este

modo, la Aduana sólo puede intervenir en esos casos mediante actuación judicial o en delitos *in fraganti*.

El organismo no posee lanchas u otras naves rápidas, por lo que para el seguimiento del tráfico o el abordaje de las naves debe solicitar apoyo de Prefectura, que no está siempre disponible. Así es frecuente advertir la pérdida de barcasas que se derivan por arroyos y cursos menores, como ocurrió en el caso paradigmático del buque *Arami*, con un posterior secuestro judicial en el Puerto de Buenos Aires de mercadería que había sido trasbordada al buque *Luchando Voy*, mientras que otros bultos del *Arami* fueron hallados en parajes entre islas y arroyos cercanos al puerto de Villa Constitución.

Los informes también incluyeron el principal canal de importación de nuestro país (2/3 en valor y más del 70% en volumen): los puertos de Buenos Aires y Ezeiza.

No hay aquí grandes problemas de infraestructura, pero sí se encuentra la lista de casi todas las demás carencias: insuficiencia de personal y de su capacitación, ausencia de manuales de procedimientos, deficiencias del sistema informático con servicios extraordinarios liquidados por fuera del SIM, registro erróneo de los canales asignados (rojo, naranja o verde), carencia de escáners, insuficiente equipamiento de control (por ejemplo, para detección de drogas). Se observan faltantes de documentación en el “sobre contenedor” de las actuaciones, escasas extracciones de muestras y retrasos en los informes de laboratorio, no existe matriz de riesgo para la gestión de selectividad de canales (rojo, naranja o verde), mercadería de rezago que permanece arrumbada desde que se suspendieron las subastas en 2001, el inventario lo confecciona el concesionario y no la Aduana, sólo hay salidas por los bienes que se deterioran y entonces se destruyen; hay mercadería no identificada en Ezeiza con depósitos abarrotados.

También cabe citar, sin agotar las tareas realizadas, la dificultad para el control de exportaciones de hidrocarburos a Chile en Río Grande (Tierra del Fuego) con mediciones que se realizan fuera del territorio nacional, lo mismo en la aduana de Salta pero con la exportación de energía eléctrica, o la dificultad genérica (técnica, legal, operativa) para controlar las transacciones de *software*, particularmente cuando se opera a través de Internet.

Otro problema detectado es la insuficiencia de medios humanos y técnicos de soporte para el proceso de las valorizaciones dirigido a evitar sobrefacturación o subfacturación de exportaciones e importaciones. Los informes de auditoría advierten, por un lado, la debilidad de la acción aduanera en ese campo –debilidad que se traduce en un mayoritario rechazo de los ajustes practicados por el Tribunal Fiscal de la Nación–, y, por otro lado, la concentración de las tareas sólo en los valores de exportaciones primarias de *commodities*.

## **LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES (ANSES)**

Las denominadas “contribuciones sociales” comprenden un conjunto de cargas que recaen sobre la masa salarial, en parte como retención o contribución del trabajador y en parte como aporte de los empleadores, que se destinan a financiar la seguridad social.

Del conjunto de las prestaciones que se financian con esas contribuciones nos centramos aquí en el sistema de jubilaciones y pensiones concentrado por la ANSES desde 2010 con la eliminación, por Ley 26.425, del sistema de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) – las “jubilaciones privadas”–, que además de los aportes de asalariados y empleadores percibe un 15% de la masa de recursos coparticipables del sistema tributario como compensación por haber absorbido diversos sistemas provinciales.

El conjunto de las contribuciones jubilatorias constituye ahora un sistema estatal único de reparto, si bien subsisten algunos sistemas estatales en el nivel provincial. En esa nueva situación desde 2010, es más evidente que el eventual desequilibrio del sistema debería ser cubierto por otros aportes del fisco y/o por una corrección global del propio sistema (edades, tasa de contribución, tasa de reemplazo definida como la proporción de jubilación vs. la remuneración activa).

Por otra parte, la Ley 26.425 previó la constitución de un fondo de garantía con los recursos incautados a las AFJP, que pasó a denominarse Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que a su vez se engrosa con el resultado de las inversiones realizadas y los eventuales excedentes que registre el balance de ingresos y gastos del sistema jubilatorio. Esos recursos están constituidos en depósitos bancarios y títulos valores (acciones de empresas, cuotas parte en fondos de inversión y en fideicomisos financieros y principalmente títulos públicos).

De allí que, con la reforma de 2009, la Auditoría se preguntó si el sistema jubilatorio estatal era sustentable a lo largo del tiempo, partiendo de la comprobación de que ni la ANSES ni tampoco ningún otro ente estatal que pudiera asistirle (Ministerio de Seguridad Social o Ministerio de Economía) había realizado ese estudio actuarial, En el 2010, cuando la AGN realizó ese estudio de sustentabilidad para el período 2007-2050, con una serie de hipótesis generales y que en rigor no alcanzaban la complejidad propia de un análisis actuarial más completo, la ANSES explicó que había encargado ese estudio a una universidad pública pero que al momento no contaba con ningún elemento de juicio para proyectar el futuro.

En otras palabras, cada año el organismo presupuesta sus gastos y sus ingresos pero sin asumir la situación de los años venideros, es decir del devenir de sus compromisos futuros con la clase pasiva y la proyección a largo plazo de lo que pueden ser sus ingresos. Esto motiva una persistente observación en el dictamen sobre la Cuenta de Inversión de la ANSES.

Nuestro análisis de la Sustentabilidad del Sistema Previsional (*Resolución 157/10-AGN*) tuvo como principal virtud establecer los principales posibles escenarios futuros y poner así en foco la necesidad de analizar con perspectiva de largo plazo el régimen actual, sus alcances, su gestión y su financiación. El informe fue en sí un ejercicio sobre un conjunto de hipótesis más o menos sustentables y que bajo determinados escenarios nos

aproximan a algunas posibles conclusiones, sin llegar a analizar el caso de un 82% móvil como tasa de reemplazo, que suele considerarse el desiderátum para un sistema previsional. En esta perspectiva y bajo ciertas hipótesis, el informe concluye que el sistema requiere que se mantenga el 15% de coparticipación para pagar apenas un 41% de tasa de reemplazo con base en la contribución actual sobre salarios del 16%.

La conclusión más significativa que se extrae del Informe es la necesidad de garantizar la sustentabilidad a largo plazo del sistema previsional y, frente a un primer análisis del estado actual, la consecuente necesidad de reformarlo estructuralmente.

Por otro lado, se concluye que es necesario llegar a ese 16% de contribución que hoy, según informa la ANSES, promedia el 13%, recorte que obedece a decisiones coyunturales del pasado –que deberían reverse–, como las exenciones especiales y las sucesivas moratorias.

Otra conclusión es que, como se ha dicho, al no contar la ANSES con una proyección a mediano y largo plazo sobre la sustentabilidad del sistema, las decisiones de corto plazo no tienen mayor sustento. Esto demuestra el tenor de la improvisación de sacar fondos del sistema para otros destinos, como lo fue la decisión de financiar con recursos de la ANSES supuestamente excedentarios, aunque lo fueran sólo en el corto plazo, el subsidio universal por hijo. Otro tanto puede decirse de las decisiones de afectar recursos de la ANSES a préstamos para programas de gobierno y para el sector público a tasas que no cubren la inflación, con lo que esos fondos perderán su valor real aun bajo el supuesto de que se cobren los créditos otorgados.

Por caso, la ANSES no informó cuando se lo solicitó, para ese estudio, la deuda contingente por los juicios abiertos, que sumaban en número más de 360 mil según trascendió por entonces a la prensa y que hoy seguramente suman más de medio millón.

Seguramente hemos empezado este comentario por el final, por una valoración global del sistema jubilatorio, que aparece más bien a la deriva y como una variable que sólo tiene en cuenta el corto plazo, es decir hasta dónde llegue el horizonte de corto plazo para la decisión política de pagar a los jubilados y la necesidad de financiar otros gastos en cada ejercicio.

La ANSES es objeto repetido y habitual de auditoría de la AGN, en primer lugar a través del dictamen sobre la Cuenta de Inversión, que como anexo la integra en todos los ejercicios y que se centra en su situación financiera. Pero tanto por razones sociales como de significatividad económica, la AGN analiza habitualmente las tareas del organismo con múltiples auditorías de gestión.

En el Dictamen sobre la Cuenta de Inversión, repetidamente y de manera sistemática se observa que el organismo no informa ni contabiliza en sus estados contables la deuda que generan las futuras jubilaciones a abonarse, mientras sí contabiliza los ingresos por aportes y contribuciones que percibe actualmente para su administración y devolución futura como beneficio.

Esta severa observación es uno de los motivos de la abstención de opinión de la AGN sobre los Estados Contables del organismo, que no cumple con las exigencias de la Resolución Técnica N° 23 del Consejo Profesional de Ciencias Económicas, que es parte de las normas contables que aplica la AGN y que está perfectamente alineada con (y más

específicamente sigue) la normativa internacional en esta materia establecida por el *International Accounting Standard Board* (IASB). Un sistema previsional debe contabilizar sus recursos y sus obligaciones presentes y estimar las futuras en cuanto estén devengadas, mediante el registro de provisiones contables, que constituyen un pasivo al igual que sus deudas.

Es conocido que por Decreto del Poder Ejecutivo 1602/09 se dispuso financiar con recursos del sistema previsional de la ANSES las erogaciones de la asignación universal por hijo. Y no es poco, siendo un gasto del orden de más de \$12 mil millones anuales (casi \$10 mil millones en 2010). Para dar idea de magnitud relativa, la recaudación total por jubilaciones y pensiones llegó a \$50 mil millones en 2008 y a \$65 mil millones en 2009.

Pero además en nuestro Informe sobre la Cuenta de Inversión 2008 en el punto 4.4 (pág. 91) se señala que, dentro del financiamiento específico de gastos de los que la ANSES se viene haciendo cargo, contrariando la normativa vigente, encontramos \$4670 millones que no le corresponden sino al Ministerio de Desarrollo Social, así como la cobertura de los déficit de las cajas provinciales no transferidas por \$1757 millones, las pasividades que están a cargo del Tesoro de regímenes especiales (esto está señalado en el Informe de Sustentabilidad) de fuerzas armadas y de seguridad por \$3223 millones. Y contribuye además con \$48,2 millones al fondo nacional de empleo.

De este modo se “castiga” la cuenta de la ANSES con casi otros \$10 mil millones al año, suma de desvíos de recursos que entre el 2004-2008 ascendió a más de 26.400 millones. A eso se sumó luego el gasto en el subsidio universal a la niñez.

En los dictámenes sobre la Cuenta de Inversión de la ANSES, en sus estados contables de 2008 y anteriores, se viene señalando que se han detectado numerosas debilidades en el sistema de control interno aplicable a los circuitos operativos y administrativos, con fuerte impacto en todo lo relativo a la previsión para juicios previsionales, cuyo inventario no garantiza integridad ni consistencia de los valores registrados. Este es el otro fuerte condicionamiento que conduce a la abstención de opinión en todos esos dictámenes.

Con relación al Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), que nace en el año 2008 pero con vigencia desde el 1° de enero de 2010, el informe de la Cuenta de Inversión señala que diversas partidas no conciliadas dañan la posibilidad de una correcta medición de los saldos de los bancos, de las inversiones temporarias, de los títulos y valores en cartera a largo plazo, de los documentos a cobrar a largo plazo, entre otros, todo lo cual afecta considerablemente la medición de dicho fondo.

En cuanto a los otros muchos informes sobre la ANSES, podemos citar observaciones sobre una severa deficiencia administrativa en el organismo, que seguramente no data de hoy o de un gobierno, pero que permanece plenamente vigente. Así el Informe 121/08 (*Act. 272/06*) sobre las prestaciones pasivas (otorgamiento, liquidación y pago de jubilaciones y pensiones otorgadas bajo la modalidad de reparto) observa que:

- El stock previsional (es decir, de beneficiarios) se incrementó entre 2005 y 2006 en 132%; el stock de expedientes en trámite con más de 6 meses



de antigüedad, en 250%, es decir que se advierte un deterioro de la resolución de los beneficios. De las muestras tomadas por la AGN, el tiempo promedio del otorgamiento era superior a los 130 días hábiles, es decir 6 meses fácticos, siempre hablando en promedio.

- No se han previsto mecanismos para el tratamiento especial de expedientes con más de seis meses de antigüedad.
- No se cumplieron las metas de error previsional (máximo 5% vs. mediciones efectuadas que señalan 7,5% en 2005 y 8,5% en 2006).
- Enormes tiempos de gestión de expedientes en las distintas dependencias, que van desde oficinas regionales con 600 días hábiles a un máximo de 900 días hábiles en el Departamento de Oficios y Juicios. Y sin considerar tiempos de gestión en órganos externos, por ejemplo, en jurisdicciones del exterior.
- En los expedientes se advierten diversas anomalías: apoderados no registrados, errores de foliación, diferencias en el cálculo de los haberes, discrepancias de fechas, ausencia de documentación respaldatoria, ausencia de certificaciones de firma, denegatorias mal realizadas, etc.
- En cuanto a los pagos de los beneficios se advierte inconsistencia entre las órdenes de pago y las resoluciones de su aprobación, diferencias entre lo pagado y lo aprobado, correcciones manuales de valores consignados, etc.
- En expedientes administrativos de beneficios otorgados falta documentación respaldatoria, no hay datos sobre fechas de recepción de solicitudes, hay fallas de registro; no se incluyen las estimaciones sobre los haberes iniciales, lo cual imposibilita el control posterior, etc.

Un Informe de Auditoría más reciente (*Res. 238/10*) analizó la gestión judicial de la ANSES y advirtió severas deficiencias, tales como el rechazo de los reclamos (por ajuste o movilidad de los haberes) en sede administrativa sin que conste un análisis en esta instancia. Este accionar implica que los Reclamos Administrativos por estos conceptos terminan indefectiblemente en juicios, que luego concluyen en el reconocimiento tardío de lo reclamado.

Ese mismo informe advierte que muchas demandas judiciales son contestadas en forma extemporánea, lo que perjudica el ejercicio de la defensa del ente, con profesionales sobrepasados por la tarea ante el cúmulo de demandas. A esto se suman los incumplimientos sucesivos en la remisión de actuaciones administrativas requeridas por los distintos Juzgados, que incluyen intimaciones bajo apercibimiento de secuestro, aplicación de multas y otras sanciones.

El ente no aplica un criterio homogéneo para apelar las sentencias, ya que en algunos casos lo hace y en otros similares no; también es remiso a calcular las liquidaciones y no impugna cuando podría corresponder las que efectúa la parte actora. Pero lo más grave

es que en la mayoría de los casos no se da cumplimiento a la sentencia en el término de 120 días hábiles, tal como lo ordena el artículo 22 de la Ley 24.463: el promedio real es de 385 días hábiles, lo que en términos prácticos representa casi dos años. Incluso se observó que no se respeta el Orden de Prelación.

Por pedido expreso de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, la AGN auditó la gestión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), creado con los recursos incautados a las ex AFJP. El Fondo llegaba a \$140 mil millones al cierre de 2009. En virtud de la acción inmediata solicitada y del carácter ex post del análisis, la tarea se hizo con relación al primer semestre de vida del Fondo, es decir la primera mitad del 2009, sin perjuicio de continuar con los períodos siguientes.

En las observaciones del informe (*Res. 172/11*) se destaca la “ausencia integral de gestión financiera para el FGS”, por cuanto si bien las decisiones de administración de los recursos disponibles fueron tomadas en el marco de los lineamientos establecidos por el Comité Ejecutivo del FGS, ello se hizo sin el sustento de un sistema de gestión financiera integrado para la administración de una cartera de inversiones, lo que habría permitido minimizar los riesgos inherentes y actuar así “de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados”, como lo establece la Ley 26.425 (*art. 8*).

Esta expresión genérica sobre la debilidad de gestión se hace más patente en casos concretos, de los que cabe resaltar la observación realizada sobre dos operaciones de canje de bonos con bancos privados que ocasionaron un perjuicio de \$517,1 millones. Si bien la ANSES intentó minimizar el hecho aduciendo que luego de la operación, esto es casi un año y medio después, los bonos recibidos en el canje subieron de precio y permitieron “recuperar” la pérdida a fines de 2010, el argumento es realmente absurdo porque la pérdida se verificó en el momento de pactarse la operación; las ganancias (o pérdidas) de cotización posteriores son producto de nuevas circunstancias y lo que se observó es la opción por la pérdida al momento de tomarla. Más aún, en el mismo Informe se señala que se hubieran obtenido utilidades posteriores por montos mayores aún a los indicados en su descargo por la ANSES (como recupero de la pérdida) si los activos canjeados se hubieran recibido –como corresponde– a valor de cotización y no a valor técnico.

Este “botón de muestra” de las fallas de gestión se presenta en el Informe en el contexto de un conjunto de observaciones referidas a deficiencias tales como ausencia de registro contable de las operaciones al 30/06/09 en el Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF), ausencia de circuitos administrativos, deficiencias en el control de las tenencias de la cartera de inversiones, carencia de un sistema informático integrado para el seguimiento y control de Cartera, lo que representa un alto porcentaje de probabilidad de errores manuales y ausencia de método de seguridad o encriptación de archivos que permita afirmar su autenticidad, entre otros.

En síntesis, los informes de la AGN vienen mostrando a lo largo de toda la década el deficiente funcionamiento de la ANSES, su administración ineficiente y la falta de proyecciones que puedan asegurar la sustentabilidad del sistema.

## FONDOS FIDUCIARIOS

Los Fondos Fiduciarios fueron creados como una forma de afectar recursos a objetivos específicos, aunque por ello no se los incluye en la Cuenta de Inversión del Presupuesto Nacional. Por lo general, estos fondos son aplicables frente a ciertas necesidades sociales o económicas en las que resulta conveniente separar un patrimonio sujeto a reglas diferentes, debido a que se trata de actividades específicas, identificables, fáciles de aislar de cualquier otro tipo de relación administrativa y que se llevan a cabo durante cierto periodo.

Esa es una de las razones por las que en la última década han venido experimentando una importante expansión, tanto como para ser considerados la “estrella financiera” posdevaluación. En efecto, no sólo aumentó la cantidad de fideicomisos públicos, sino que también aumentó la diversificación de destinos, aunque gran parte de ellos actualmente se concentran en la financiación de obras públicas de infraestructura, administrados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Es por todo ello que han requerido especial atención de la AGN, que ha realizado investigaciones sobre buena parte de los Fondos Fiduciarios que existen en la actualidad.

Un detalle a destacar es que la legislación de los fideicomisos públicos escapa de la Ley 24.441, que regula los fideicomisos privados, por lo que cuentan con características especiales que responden a necesidades concretas de la Administración Pública. Asimismo, más allá de la Ley 25.152 –que dispone la inclusión de los flujos financieros para la constitución y uso de los Fondos Fiduciarios en la Ley de Presupuesto de la administración pública nacional– y de la Ley 25.565 –que incluye disposiciones particulares en su capítulo IX–, no existe una normativa general que establezca los caracteres y condicionantes de los fideicomisos públicos. A raíz de esto, en mi calidad de titular de la AGN, he solicitado reiteradamente al Congreso Nacional una ley que regule los fondos fiduciarios para de esa forma controlarlos con mayor claridad, evitar arbitrariedades y dotar de transparencia a su creación y ejecución.

Actualmente hay un total de 16 Fondos Fiduciarios, los que mueven en conjunto alrededor de 14 mil millones de pesos, esto es aproximadamente un 4% del Presupuesto nacional. De acuerdo con los informes de la AGN, los 5 Fondos Fiduciarios más importantes concentran entre el 95 y el 98% de los gastos totales. Ellos son: el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte, el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el Fondo Fiduciario para la Infraestructura Hídrica y el Fondo Fiduciario para el Consumo Residencial de Gas. El porcentaje restante se reparte entre el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas, el Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional, el Fondo Fiduciario de Capital Social, el Fondo Fiduciario de Promoción Científica y Técnica, FOGAPYME, FONAPYME, el Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina, el Fondo Fiduciario de la Secretaría de Hacienda – Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), el Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria, el Fondo

Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software, y el Fondo Fiduciario de Consumos Residenciales GLP Ley 26.020.

Los informes de la AGN fueron disparadores de un debate que tiene plena vigencia, y que da pelea contra la naturalización de la discrecionalidad en el uso de fondos públicos.

El Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte fue creado con el objetivo de financiar determinadas obras viales, y para su financiamiento se estableció una tasa sobre la transferencia e importación de gasoil. La AGN da cuenta de la gran cantidad de modificaciones que ha sufrido este Fondo, como la creación del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), que incluye el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER), para desarrollar proyectos de infraestructura de transporte vial y ferroviario en toda la Argentina.

En 2002, la Tasa sobre el Gasoil pasa de ser un monto fijo a ser un porcentaje sobre el precio unitario. Posteriormente, en 2005 se establece un nuevo impuesto temporal de afectación específica sobre el gasoil para el desarrollo de infraestructura vial y/o eliminación o reducción de peajes existentes, entre otras modificaciones. En 2006 se incorpora el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC), destinado a compensar incrementos de costos de las empresas de transporte público de pasajeros automotor urbano y suburbano y se faculta a la Secretaría de Transporte a hacer uso del 100% de la reserva de liquidez, mientras que en 2007, 2008 y 2009 se aplicaron aumentos en la alícuota del impuesto, mayores exenciones de la tasa a determinadas importaciones y se habilitó la emisión de títulos de deuda o valores representativos de deuda.

El informe de auditoría sobre el Fideicomiso del SISVIAL evaluó en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios la gestión del fideicomiso entre 2005 y 2008 y encontró omisiones e irregularidades en la normativa aplicable al SISVIAL. También, la falta de un Plan de Obras Viales financiadas con el SISVIAL –aunque hay fondos disponibles–, lo que impide saber cuáles son las obras que se prevé financiar con fondos provenientes del fideicomiso y medir el grado de gestión del SISVIAL entre lo planificado y ejecutado en el período y el potencial desvío entre lo planificado y obras nuevas encauzadas, e incumplimientos de la normativa aplicable sobre ejecución presupuestaria, con relación a la fuente de financiamiento utilizada.

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) es uno de los de mayor repercusión social debido a su alcance en la economía argentina. Nació luego de que la crisis financiera desatada en México en 1994 produjese efectos negativos sobre la banca argentina al desencadenar una importante “corrida bancaria”, por lo que el Estado Nacional tomó medidas para fortalecer el sistema monetario, entre otras: un nuevo esquema de financiamiento, un aumento en las metas de superávit fiscal y la creación de dos fondos fiduciarios para atender específicamente los problemas de solvencia del sistema financiero.

En líneas generales, el FFDP estaba destinado principalmente a ayudar económicamente a los bancos provinciales y municipales en proceso de privatización y a resolver temporariamente los problemas de liquidez en el sector. En principio, el financiamiento del FFDP provenía de los préstamos de los Organismos Multilaterales a las

Provincias para llevar a cabo los fines mencionados. Luego, se ampliaron los objetivos del Fondo incluyendo la posibilidad de financiar programas de reforma fiscal, financiera o administrativa de las provincias, así como también asistir y financiar programas que contemplasen el saneamiento de la deuda pública y otros tendientes a promover el desarrollo de los sectores de la economía real de las provincias argentinas. En el año 2000, el Fondo sufre una modificación al intensificarse la privatización o fusión de las entidades financieras provinciales o la transferencia de la mayoría de su capital a manos privadas. Además, se le añade el objetivo de eliminar el déficit fiscal de las provincias y que se reduzca la carga de su deuda con respecto a sus ingresos.

A raíz de la crisis económica y la escasez de liquidez y de recursos financieros, y con el objetivo de cancelar la deuda del Estado Nacional con las provincias, en 2001 se autoriza al FFDP a implementar un programa de emisión de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) con las Provincias que decidan participar del programa, lo que permitiría cancelar definitivamente obligaciones tributarias nacionales hasta que se produjera su vencimiento o fuesen retiradas de circulación. Por otro lado, se autoriza al Fondo a emitir un título público por cuenta y orden de las Jurisdicciones que lo deseen, denominado Bono Interprovincial, el cual sí devenga intereses, con el objetivo de recaudar fondos adicionales. Cuando las finanzas públicas se vieron mejoradas, el Estado Nacional decidió rescatar las LECOP a través del Programa de Unificación Monetaria y reemplazarlos por moneda nacional de curso legal

En 2004 se decide crear un Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional con el objetivo de instruir sobre la inversión de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios del Estado Nacional, los cuales deben ser asignados a la inversión de instrumentos financieros cuyo destino sea la financiación de obras de infraestructura públicas o la compra de Letras emitidas por la Tesorería General de la Nación. Actualmente, el FFDP maneja recursos por más de \$2000 millones y está enfocado a la ayuda financiera y técnica a las provincias, así como también a la asistencia en el canje de deuda provincial.

En el marco de un relevamiento preliminar sobre deuda y la relación entre la Nación y las Provincias, la AGN delineó un programa de trabajo que analiza el financiamiento otorgado por el FFDP a las Provincias, el canje de la deuda pública provincial por deuda pública nacional y los préstamos otorgados por los Organismos Multilaterales de crédito a las Provincias de los cuales la Nación forme parte, ya sea como deudor directo o indirecto. Por lo que en resumidas cuentas, la AGN analiza la eficacia de la gestión del FFDP para el cumplimiento de su misión. Las observaciones resaltan debilidades de gestión a la reserva irrestricta de facultades que el Poder Ejecutivo se aseguró en los instrumentos de creación del FFDP, actos contrarios a la propia normativa del Fondo. La injerencia del Poder Ejecutivo en el desempeño del auditado evitó que cobrara los servicios de amortización e intereses por todos los financiamientos que había otorgado, lo que llevó a una situación de desfinanciamiento. El sistema contable del FFDP no se caracteriza por ser un sistema institucionalizado ni por permitir el acceso a la información. Además, se produjo una transferencia de las funciones propias de la figura del Fiduciario desde el Banco Nación hacia el Poder Ejecutivo Nacional, lo que trae aparejada una sustitución del Banco Nación en su carácter de fiduciario por el Poder Ejecutivo Nacional. El Banco Nación queda

relegado a una función de agente meramente contable, sin poder de decisión alguno, lo cual desvirtúa absolutamente la figura del fideicomiso. Por otro lado, se presta especial atención a la segunda línea crediticia del FFDP, el Programa de Asistencia Financiera y Saneamiento Fiscal, y se destaca que en las Normas Programáticas y Operativas del FFDP se superponen funciones del FFDP y de la Subsecretaría de Relaciones con Provincias.

Con respecto a las privatizaciones de las entidades financieras provinciales y municipales, los créditos auditados no se ajustaron a las Normas Programáticas y Operativas del FFDP, y para el caso de la emisión de LECOP, se destaca que en los expedientes auditados no se encontró información sobre el valor de la deuda de la Nación con las Provincias que debía ser cancelada con la emisión de LECOP. Se detectaron varias irregularidades en las registraciones referentes al financiamiento y, al momento de la finalización de las auditorías, el Fondo se encontraba desfinanciado.

El Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas (FFRE) también surgió luego de la crisis financiera de 1994, con el objetivo de fortalecer y reestructurar el sector bancario argentino y asistir a las entidades en el proceso de capitalización, financiando el proceso con crédito del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). Su objetivo se fue ampliando para incluir el fortalecimiento de todo el sistema financiero argentino, no sólo entidades financieras sino también compañías de seguro y sus sociedades controlantes. En 2002, el Fondo nuevamente amplía su alcance cuando se incorpora como beneficiarios a los prestadores de servicios de salud, bienes y servicios culturales, ciencia, tecnología y energía nuclear, de forma tal de pagar la reestructuración de sus deudas en moneda extranjera contraídas antes de 2002.

Se realizaron muchos informes de auditoría respecto al FFRE, en donde se critica el sistema de control interno por sus ineficiencias, por no contar con un Manual de Procedimientos para la operatoria administrativa y contable, por falta de documentación relevante como los extractos bancarios o su cuenta corriente, por llevar a cabo operaciones con Títulos Públicos sin contar con un análisis legal previo sobre la posibilidad de efectuar ese tipo de operaciones, entre otras falencias. En los informes se constata que la crisis de 2001 impactó negativamente sobre su situación patrimonial y financiera, generando incertidumbre con respecto a la metodología a aplicar para la conversión de los saldos de las financiaciones en moneda extranjera y a los pagos realizados y a realizar por parte del Fondo.

Por otro lado, el Fondo Nacional de la Energía Eléctrica (FNEE), financiado por el impuesto del petróleo y por un recargo en las ventas del mercado mayorista, gestiona los recursos destinados al Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF), destinado –a grandes rasgos– a la financiación de obras de ampliación del sistema de energía eléctrica de alta tensión. La finalidad del FFTEF es financiar obras que la Secretaría de Energía identifique (como ampliación del sistema de transporte de energía eléctrica de alta tensión destinada a abastecer la demanda o a interconectar regiones eléctricas para mejorar la calidad y/o seguridad de la demanda). En palabras de la Auditoría, el transporte es el vínculo entre la generación y los centros de distribución, por ello la expansión del transporte es un elemento clave para el desarrollo confiable del suministro eléctrico y es necesario construir y/o ampliar nuevas líneas para asegurar el suministro necesario para

cubrir la demanda. Las normas regulatorias del sector no obligaron a los transportistas a hacer inversiones de ampliación. Muchas obras que fueron analizadas exhiben demoras en el cumplimiento de los cronogramas previstos, por lo que existe un desfase entre las fechas programadas y el estado de avance físico. Además, las asignaciones presupuestarias y las contables del FFTE presentan inconsistencias y sus ejecuciones muestran debilidades en cuanto a eficacia y eficiencia, entre otras observaciones. (En el apartado sobre energía y combustibles se resumen además cuestiones relacionadas con obras financiadas con el Fondo).

El Fondo Fiduciario de Consumos Residenciales de Gas Licuado del Petróleo (GLP) fue creado para asegurar el suministro regular, confiable y económico de gas licuado de petróleo a sectores sociales residenciales de escasos recursos que no cuenten con servicio de gas natural por redes, dando prioridad a las expansiones de redes de gas natural en las provincias que actualmente no cuentan con el sistema. Se constituyó con los aportes de los productores de gas natural. En los informes de auditoría se realiza un breve análisis de la situación del Fondo y se ha observado que el Fondo Fiduciario Ley 26.020 no estaba implementado a 2008. Debido a esa demora, se mantiene una fuerte asimetría de precios entre las garrafas y el gas natural, lo que perjudica a los usuarios de más bajos recursos y a aquellos aún no conectados a la red. *(Remitimos nuevamente al apartado sobre Energía y Combustibles).*

El Fondo de Infraestructura Hídrica (FIH) fue creado en 2002 con el objetivo de desarrollar proyectos, obras, y servicios de infraestructura hídrica, de recuperación de tierras productivas, de control y mitigación de inundaciones y de protección de infraestructura vial y ferroviaria en zonas rurales y periurbanas, comenzando por aquellas regiones que se encuentran en emergencia hídrica. Surgió a raíz de una importante inundación en 2001 que afectó la región centro del país y se financia con un impuesto sobre importación de nafta y sobre el gas natural distribuido por redes destinado a gas natural comprimido para el uso como combustible en automotores. De acuerdo a los informes, se han afectado fondos del FIH al pago de conceptos no establecidos en las normativas de su constitución, y se han detectado faltas de integridad, uniformidad y consistencia respecto de la identificación de las obras y los montos abonados a los beneficiarios. Este fondo fue objeto de muchas críticas por su ineffectividad en cuanto a la ejecución de las obras por las cuales fue creado. *(Se formulan algunos comentarios adicionales en el apartado sobre Recursos Hídricos).*

El Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional fue creado en 1998 con el objetivo de asistir a las provincias y al Estado Nacional en la financiación de obras de infraestructura económica y social, y se nutre financieramente de acciones del Banco Hipotecario S.A. y de lo producido de su venta, de recursos que le asignen el Estado Nacional, las Provincias y los Organismos Internacionales, y de lo producido de los empréstitos que contraiga el Fondo. Durante la crisis económica de 2001 y luego de la devaluación del peso, se produjo un incremento significativo de precios en el rubro de la construcción, materiales y equipos, lo que provocó un desajuste en los costos. A raíz de ello, durante ese periodo, la mayoría de las obras financiadas por el Fondo debieron ser paralizadas y hubo que diseñar una nueva metodología de determinación de precios. Al margen de ello, muchas obras aún seguían con un grave retraso a pesar de haber

normalizado la metodología. Se detectaron irregularidades en las solicitudes de asistencia financiera como resultado de la cuales muchas jurisdicciones recibieron un total de asistencia mayor que la determinada en base a los coeficientes de coparticipación o eventualmente respecto de algunos otros indicadores objetivos. Como en la mayoría de los casos, se presentan fallas en la documentación, ya sea porque es incompleta o porque es errónea, lo que dificulta el seguimiento de los proyectos, entre otros inconvenientes.

Debido a la necesidad de contar con un marco favorable para apoyar la actividad económica y promover el desarrollo de microempresas para reducir la pobreza y generar empleo, se creó el Fondo Fiduciario de Capital Social (Foncap), con el objeto de facilitar el desarrollo del sector de la microempresa de menores recursos a nivel nacional. Las auditorías hallaron debilidades y falencias en los procedimientos empleados que afectan su accionar y la consecución de sus objetivos, además de mostrar irregularidades en el funcionamiento de su dirección. Debido a las políticas de otorgamiento de créditos y del nivel de gastos de acuerdo a los ingresos generados, el capital fideicomitado se vio disminuido en un 33% durante el periodo auditado, a la vez que se produjo un importante aumento en la cuenta de “honorarios a directores”. La información financiera y contable del Foncap muestra una excesiva concentración de la cartera crediticia en pocos prestadores de servicios, a la vez que la mayoría de las operaciones que comprenden la cartera crediticia están previsionadas por incobrabilidad en porcentajes significativos.

En síntesis, la crítica general de mayor significación que se realiza en los informes de la AGN a los Fondos es la de su alto grado de discrecionalidad a la hora del destino de los fondos. La inexistencia de registros y documentación perjudica el necesario control para determinar si los Fondos cumplen con sus objetivos y si sus recursos de afectación específica se destinan a donde fueron inicialmente determinados. Desde la AGN también se ha remarcado que los fideicomisos no cuentan con plan de cuentas ni criterios contables comunes a los fondos fiduciarios públicos que permitan homogeneizar la información a efectos de hacerla comparable. Ello, sumado a la urgencia con que se aprueban los proyectos, dificulta sobremanera no sólo las licitaciones públicas sino su debido control.



## LOS APORTES DEL MINISTERIO DEL INTERIOR A LAS PROVINCIAS (ATN)

Se denomina “ATN” a los recursos que transfiere el Ministerio del Interior a las Provincias desde el Fondo de Aportes del Tesoro.

Se hizo una auditoría de gestión (*Res. AGN 93/10*) del “Programa 19”, de en la Asistencia Técnica y Financiera a Provincias, a través del análisis de la administración del Fondo de Aportes del Tesoro Nacional (ATN) a las Provincias, revisando al situación a 2006.

El Fondo fue creado por Ley 23.548, art. 3, inciso d, que atiende situaciones de emergencia y desequilibrios financieros de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Para el ejercicio 2006, el crédito presupuestario para realizar los ATN a las provincias ascendió a \$79,9 millones, suma que se devengó totalmente durante el ejercicio. Se había calculado que los recursos ascenderían a algo más de \$1116 millones pero la recaudación efectiva al cierre fue de \$1266,5 millones. Al exceder el 1% la masa coparticipable, una vez consideradas las erogaciones autorizadas por el presupuesto, el saldo se acumula en la cuenta recaudadora correspondiente, pero el Ministerio del Interior carece de facultades para disponer de su uso, de manera que el sobrante queda como disponibilidad de la Tesorería General de la Nación a través del Sistema de Cuenta Única.

En caso de no distribirse el total del Fondo en un ejercicio, el remanente debe ser trasladado al ejercicio siguiente pero siempre como reserva, salvo que por las leyes que corresponda se resolviera expresamente que todos los recursos asignados sean distribuidos en el ejercicio en que se integran.

El Fondo se integra financieramente con:

- 1% de la masa de impuestos nacionales coparticipables.
- 2% del producido de la Ley de Impuesto a las Ganancias.
- 20 millones de pesos como suma fija.
- 1% del 90% del producido del Impuesto a los Bienes Personales.

Las principales Observaciones formuladas sobre la gestión fueron:

- No se definieron criterios objetivos para establecer prioridades en la asignación de los ATN.
- No hay registros formales de los requerimientos de ATN que recibe el Ministerio. Sólo se ha diseñado una planilla de cálculo, de la cual no es posible concluir si una solicitud a la que no se le asignó el ATN fue analizada y denegada o no llegó a tratarse. Tampoco hay certezas

respecto de la demanda insatisfecha ni de la integridad del registro en su conjunto.

- El trámite de otorgamiento de los ATN dura entre uno y dos días. En los expedientes no se identifica la causa del desequilibrio financiero o la emergencia. Falta información relevante y, por lo tanto, tampoco existen evaluaciones, lo que dificulta analizar si la incorporación presupuestaria y la aplicación específica de los recursos en sede provincial resultan adecuados (rendición de cuentas).
- En las solicitudes de ATN algunos expedientes no tienen constancia de ingreso por Mesa de Entradas; ni fecha; ni especificación del monto de la necesidad invocada; como tampoco aclaración del motivo.
- Algunas solicitudes están hechas por funcionarios del Gobierno Nacional o legisladores nacionales o provinciales; otras, son fotocopias o faxes.
- Se otorgaron a la Municipalidad de Berazategui dos ATN por \$100.000 cada uno, y ambos por el mismo motivo (desequilibrio financiero). El segundo otorgamiento se realizó una semana después que el primero (31/08/06 y 04/09/06 respectivamente), sin evidencias de los efectos que habría tenido el primero.
- La Secretaría de Provincias (SP) es responsable de la administración del Fondo de ATN. Sin embargo, las acciones emprendidas por la SP sólo abarcan decisiones acerca de las aplicaciones del Fondo, toda vez que carece de responsabilidad sobre los ingresos (le compete a la AFIP) y no tiene injerencia en la administración de los saldos excedentes. Durante los últimos años, la recaudación del Fondo ha sido significativamente superior al crédito aprobado para afrontar los aportes a las provincias, lo que ha producido la acumulación de excedentes en la cuenta recaudadora correspondiente, cuyo remanente acumulado al 2006 era de \$4261,5 millones.
- El 28/12/06 se estableció, al igual que para ejercicios anteriores, un préstamo gratuito a favor del Tesoro Nacional por la suma de \$3.500.000.000, restituido al Fondo de ATN el 28/02/07.
- La información suministrada por la Dirección de Despacho y Mesa de Entradas del auditado denota que diversos expedientes caratulados en el ejercicio 2006 como denuncias relacionadas con ATN a las provincias no han sido remitidos a la auditoría actuante.

En suma, el informe— si bien toma un período determinado— es una muestra clara de manejo discrecional de los recursos, tanto en lo que hace a la selección de los beneficiarios,

la distribución de los fondos entre ellos y los motivos de las asistencias decididas (o en muchos casos la falta de motivos valederos).

## **LAS TRANSFERENCIAS DE FONDOS A PROVINCIAS Y MUNICIPIOS**

Si bien el régimen de Transferencias Nación-Provincias cuenta con base constitucional y tiene como fin propender a la igualdad entre los habitantes de la República, la ausencia de una nueva Ley de Coparticipación conforme a la reforma de 1994 ha terminado por desnaturalizar el régimen de reparto de recursos y ha establecido en su lugar una notable preponderancia de los mecanismos discrecionales en manos del Poder Ejecutivo para esa distribución.

De allí la doble importancia del seguimiento que se ha realizado desde la AGN de las transferencias y en particular de los programas que estas financian o de los desvíos de recursos habidos.

De manera genérica, la distribución global de los recursos no guarda relación con indicadores objetivos, del tipo PBI provincial total, PBI per cápita provincial, número de habitantes, niveles de desempleo, tasa de coparticipación, etc., y en consecuencia se advierte que prima la discrecionalidad, porque aun aceptando que sea el Ejecutivo el que fije los montos y los criterios, tal distribución no debe ser caprichosa sino basada en fundamentos.

Diversos son los tipos de programas que se alimentan con las transferencias, pero por su volumen y trascendencia en materia de asistencia y alivio de los problemas originalmente creados por la crisis del comienzo de este siglo y en general por los altos niveles de desempleo registrados y los aún hoy existentes, el primer lugar de importancia lo ocupa el plan de transición para jefes de hogar (ex plan “jefas y jefes de hogar”).

Este programa se ejecuta en todo el territorio nacional y se lo ha auditado en varias provincias con criterio de selección de casos. Se encontró un conjunto de comunes denominadores en las falencias y problemas de ejecución observados por la AGN, principalmente registros insuficientes de los beneficiarios en el caso de los subsidios directos; ausencia de control de asistencia y de resultados de los cursos en el caso del componente Planes de Capacitación, debilidad de controles que se extiende al componente destinado a pequeños emprendimientos y compras de herramientas.

Las observaciones sobre el programa que surgen en general de los memorandos de control interno que efectúa la AGN en sus auditorías financieras, señalan desde subejecución de presupuesto (hasta un 25% menos) hasta observaciones de menor cuantía dirigidas específicamente a debilidades administrativas en las Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Asimismo en componentes como “Trabajos Constructores” y “Herramientas por Trabajo” se observan diferencias en los valores registrados, falencias en los inventarios de los bienes adquiridos y ausencia de declaración del estado de los bienes en inventarios.

En el caso de planes alimentarios para distribución de alimentos y bolsones de comida, se reitera esa observación sobre su distribución arbitraria y sin mayores fundamentos, ante la no utilización y eventual desconocimiento de la necesidad social que justifica el subsidio. En general no se dispone de relevamientos fiables

sobre la situación social, de modo que el reparto de los recursos resulta casi a ciegas, más allá de la bondad de las intenciones que se persigan. Es por ello que las observaciones de la AGN incluyen también la imposibilidad de realizar, como se debiera, una evaluación del impacto de los programas.

El análisis efectuado por la auditoría de los planes alimentarios de “seguridad” (PNSA) en las muestras observadas en distintas provincias advierte que los alimentos distribuidos (bolsas de alimentos) no cubren las necesidades en el 80% de los casos de los beneficiarios, sin que se conozca a su vez el alcance de la cobertura, es decir la relación entre beneficiarios y el total de población con necesidades básicas insatisfechas. Por otro lado, en el caso de aportes monetarios, se advirtió que estos cubren solo entre un 5% a un 8% del costos de una canasta alimentaria básica.

En el programa de emergencia alimentaria se pudo establecer que hubo subejecución de fondos nacionales, en muchos casos por falta de rendiciones y en otros casos por falta de gestión adecuada, como así también demoras en las transferencias de recursos del gobierno nacional y, en otros casos, de los gobiernos provinciales.

Las observaciones efectuadas de manera más detallada son:

- Falta de capacitación de recursos humanos, y aplicación dispar en las provincias de las prestaciones a la población objetivo. Algunas, instrumentadas por medio de tarjetas alimentarias; otras, con módulos, y otras, con bolsones de mercaderías. Se pueden observar en una misma provincia distintas modalidades.
- No siempre el importe de transferencia permite obtener el valor calórico adecuado, sea por falta de productos, sea por el su precio, o sus preferencias de consumo.
- El programa tuvo en algunas provincias mayor impacto, sobre todo en aquellos municipios que pudieron acompañar con recursos propios, no siendo así en las aldeas rurales, que solo dependen de los fondos nacionales.
- Instrumentación dispar del programa, ya que hay provincias que tomaron una parte de la población objetivo y el resto lo hacen los municipios; en otras, sólo los municipios o bien solo las provincias.
- Ni la Nación ni la mayoría de las provincias tienen un registro unificado de los beneficiarios del Programa. Falta también un sistema de compras provinciales que posibiliten un mayor rendimiento de los recursos, como el control de calidad de los productos ofrecidos.
- Algunas provincias tienen áreas de ejecución específica del programa, otras no, lo que hace necesario un seguimiento y evaluación de los

resultados en el territorio, para lograr una mejor planificación del diseño e instrumentación de las políticas sociales.

- Del análisis del valor nutricional, se pudo determinar en varias provincias, que el módulo entregado en los municipios permite afirmar que en varios casos no se alcanzan los valores proyectados.
- Insuficiencia en los sistemas de evaluación nutricional de la población objetivo, por falta de articulación con las otras áreas de referencia o bien por falta de decisión política.
- La UEP no pudo asesorar adecuadamente a los municipios en cuanto a la aplicación y rendición de los fondos asignados.
- No se capacitó técnicamente a los recursos humanos afectados a tal fin en la UEP, para lograr una mayor eficiencia en la ejecución del Programa.
- Se pudo observar en algunas provincias que se habilitaron cuentas especiales para su depósito y posterior distribución, como rendición de los fondos. En otras pasaron a formar parte de una cuenta general, lo que dificulta su seguimiento, aplicación y control.
- Se detectó en algunas provincias que la rendición documentada de fondos no refleja las adquisiciones efectuadas por la Provincia, con relación a las prestaciones sociales efectivamente distribuidas a los beneficiarios.
- La modalidad de ejecución, tanto la centralizada como la descentralizada, presenta un atraso en las rendiciones sociales, lo que impide evaluar el nivel de cobertura alcanzado.
- En algunos casos, el nivel de información consignado es incompleto y no se ajusta a lo establecido por el sistema de seguimiento de ejecución de prestación previsto en la normativa del Programa.
- Lo mismo se pudo establecer a nivel provincial, donde se detectaron casos que no responden a las exigencias de las normativas provinciales.
- En muchas provincias los convenios empezaron a aplicarse, con retrasos considerables, debidos a diversas circunstancias; una de ellas, la falta de relación Nación-Provincia, de los encargados de su instrumentación.
- El objetivo del Plan fue unificar todos los programas alimentarios, pero debido a su aplicación diversa, se hace difícil determinar su resultado, desde el punto de vista del acceso que tuvieron sus beneficiarios, por lo que se hace necesario ajustar la aplicación de fondos a las asignaciones previstas en los convenios suscriptos.

- En el caso de una provincia (tomada en una muestra de auditoría), de sus rendiciones surge que la cantidad de beneficiarios asistidos por el programa federal supera la prevista en el convenio.

Este tipo de programa tuvo su origen en una iniciativa propia de tiempos de la crisis 2001-2002 que se instrumenta a posteriori por una ley, pero que en esencia no presenta grandes cambios, ya que está focalizado en la atención de familias que viven en situaciones sociales desfavorables y de vulnerabilidad social.

El objetivo es brindar asistencia alimentaria a familias con niños menores de 14 años, mujeres embarazadas, desnutridos, discapacitados, y adultos mayores que viven en condiciones desfavorables. Se promueven incentivos para la producción de alimentos a través de las huertas y granjas, brinda asistencia a los comedores escolares, y fortalecimiento a la gestión de descentralización de fondos.

Actualmente, el Programa

- llega a 1.830.899 familias, de las cuales el 20% son atendidas por módulos alimentarios, y
- asiste financieramente a 628.236 huertas y granjas de todo el país.

Este nuevo programa viene a reemplazar a los anteriores en materia alimentaria y nutricional, por lo que muchas de las observaciones ya le corresponden, debido a que en sus inicios se ejecutaban en forma conjunta.

La Argentina, a pesar del crecimiento sostenido del PBI durante varios años consecutivos a tasas chinas, sigue teniendo vigentes las declaraciones de “Emergencia”, descriptas más arriba, lo que permite al gobierno nacional aplicar normas de excepción, que, eventualmente pueden convertirse en actos de discrecionalidad.

Hay otros programas alimentarios, que se dirigen a atender esas necesidades de grupos de riesgo a través entidades escolares o centros de salud. A manera de resumen se esquematizan a continuación las principales observaciones efectuadas a esos programas con transferencias:

- Fondos enviados por Nación sin respetar la periodicidad mensual, por lo que algunas provincias autorizan adelantos de fondos propios que luego recuperan.
- Fondos utilizados en comedores escolares para niños de 5 a 14 años, con dispar valor de las raciones, sin que las Provincias o los Municipios

instrumenten programas aleatorios para complementar riesgos de carácter nutricional o sanitario.

- El Programa no tiene una metodología objetiva para la incorporación de nuevos establecimientos escolares, se hace en la mayoría de los casos por satisfacción de demandas. (Están a cargo de directores, o de asistentes sociales, o de comisiones cooperadoras de padres, etc.).
- Hay provincias que no tienen áreas de ejecución específica del Programa, lo que imposibilita correcciones, recomendaciones de la población a atender, calorías diarias a consumir, evaluación y coordinación con otros programas, ya sea de carácter infantil como de otras jurisdicciones, sean estas de provincias o municipales. Falta de capacitación adecuada al personal, lo que conlleva la imposibilidad de elaborar diagnósticos y metas nutricionales, como así también recrear un sistema de compras de insumos más adecuados.
- En muchos casos no hay un registro único de beneficiarios, ni infraestructura adecuada, acorde a las necesidades del servicio, lo que produce discontinuidad en las prestaciones.
- Se determinaron casos de entregas parciales, por falta de rendición de fondos o bien por falta de retiro de fondos, como así también retrasos en las transferencias provinciales.
- Hubo transferencias de fondos a entidades escolares, ONG, municipios. En otros casos, se pudo observar la compra centralizada de alimentos preelaborados, reforzados con alimentos frescos, con recursos de las provincias y/o municipios. Obviamente no siempre alcanza para cubrir la demanda, y/o población objetivo.
- En algunas provincias, su ejecución se da mediante subsidios a las cooperadoras escolares ya sea para ampliar los módulos alimentarios o infraestructura y no se utilizan comedores (San Luis).
- En varias provincias se pudo observar con los fondos son insuficientes, no alcanzan a cubrir la población objetivo. En algunas jurisdicciones no fue posible saber con certeza cómo se gastaron esos fondos (Tierra del Fuego).
- En algunas provincias los comedores funcionan en casas de familia, lo que posibilita el aumento de modalidades clientelares (San Juan).
- Falta de prestación del Programa a la población escolar en los recesos vacacionales.
- Discontinuidad de las prestaciones, lo que dificulta cumplimentar la cantidad prevista de los menús de las prestaciones alimentarias.



- Las características y modalidades regionales exigen en muchos casos prestaciones diferenciales, que no se realizan.
- Falta de planificación y presupuestación de equipamientos y elementos de cocina, como así también stock de mercaderías para el uso diario, con calidad y fecha de vencimiento.
- Inapropiado relevamiento del estado de salud de la población objetivo, necesario para determinar grados de desnutrición.
- Insuficiente formación de equipos interdisciplinarios que permitan el abordaje integral de la problemática de las comunidades marginales, como la de los pueblos originarios.

No es muy diferente el tenor de las observaciones en programas que derivan recursos a los municipios, por caso el referido a programas de infraestructura, que consiste en aportes de fondos para encarar obras públicas municipales. Si bien efectivamente se financian trabajos, el acceso de los municipios a estos subsidios no sigue una planificación o criterio general ex ante, orden de prioridades, etc., y en consecuencia resulta arbitraria. El dictamen de auditoría concluye:

“las debilidades detectadas condicionan negativamente tanto la planificación de las actividades del Programa como su ejecución y evaluación, lo que impide asegurar que la afectación de los recursos públicos que le han sido asignados sea eficiente y eficaz”.

Otro programa destinado a obras de infraestructura es el ya histórico Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). Del análisis efectuado a los distintos informes se observó:

- Diferencia entre los materiales utilizados y el estipulado en los pliegos licitatorios, ya sea en obras nuevas, mejoras o trabajos adicionales.
- Incumplimiento de los plazos contractuales por los contratistas, falta de calidad y diseño de las viviendas en varias provincias, infraestructura barrial, con falta de cloacas y calles enripiadas en sus accesos, sin asfalto, centro de recreación y esparcimientos, sin edificios escolares, y centros de salud, etc.
- No se observa una recuperación adecuada de los fondos invertidos, ya que en muchas jurisdicciones se observa que sus adjudicatarios incurren en altos índices de morosidad.

- Falta de articulación entre el área responsable de la ejecución de las obras con la planificación urbana de la ciudad, ya sea por ser inundables o por no ser el lugar apropiado para el crecimiento poblacional.
- Retrasos de la transferencia de fondos a Provincias, lo que dificulta la normal ejecución y el avance de las obras, o, en muchos casos, da origen a la reformulación de costos. Sin embargo, es de destacar que en varios de los períodos de análisis, las transferencias fueron hechas en tiempo y forma por el gobierno nacional.
- En algunas provincias no hay un organismo autárquico que opere y administre esta operatoria, tal como lo establece la ley federal de vivienda (San Luis), la cuenta única del tesoro, no permite establecer con precisión la utilización de los fondos en su financiamiento.
- En algunas provincias, las licitaciones fueron ganadas por una empresa y la finalización de la obra estuvo a cargo de otra, se pudo observar también la falta de un sistema sancionatorio por incumplimiento en los contratos, que establezcan multas y/o penalidades.
- Falta de unificación de padrones de aspirantes de las demandas habitacionales, según su grado, y capacidad económica.
- Los organismos provinciales no cumplen en tiempo y forma las requisitorias del ente nacional que administra y supervisa los fondos del Programa. Además, se pudo observar la reasignación de fondos recibidos, afectados a otra modalidad.
- En las jurisdicciones se pudo observar la colocación a plazo fijo de saldos inmovilizados, lo que desvirtúa el objetivo del Programa nacional, poniendo en riesgo de eventuales contingencias a fondos que deben ser utilizados dentro del sistema (Tucumán).
- Falta de articulación adecuada entre el organismo provincial ejecutor del programa con los municipios donde se realizan las obras, con demoras que afectan el normal desarrollo del programa.
- Faltan recursos humanos afectados a la habilitación, seguimiento y contralor de las obras de los municipios donde se desarrolla la operatoria. Esta limitación produce problemas diversos, que van desde demoras para autorizar el inicio de obras a los contratistas, así como intervenciones posteriores inadecuadas e inoportunas.

Las observaciones y/o falencias enumeradas no comprenden la totalidad de las relevadas, debido a la extensión y especificidad de muchas otras. No obstante, este Programa, comparado con las dificultades y anomalías encontradas en la

ejecución de los anteriores, en varios años ha sido uno de los de mayor nivel de ejecución y de allí la importancia de mejorar su ejecución.

La AGN ha realizado numerosas recomendaciones para facilitar y mejorar la aplicación de los fondos de transferencias, las cuales, en algunos casos han sido tomadas en cuenta, y muchas otras han sido recibidas formalmente pero no puestas en práctica.

## DEUDA PÚBLICA: EVOLUCIÓN Y SUSTENTABILIDAD

Para analizar el desempeño de la Deuda Pública Nacional, se pone el foco en los estudios de auditoría destinados al análisis de la deuda del Sector Público Nacional no Financiero, que analizan la evolución de la deuda en sus principales aspectos, ya sea moneda, plazo, tasa de interés, perfil de vencimientos, concentración de servicios financieros, factores de explicación de aumentos y/o disminuciones de los pasivos públicos, de forma tal de poder evaluar la sustentabilidad de la capacidad de pago del Estado Nacional.

Al analizar la evolución de la deuda pública y su sustentabilidad, los informes de auditoría utilizaron indicadores macroeconómicos, en donde el ratio histórico Deuda/PIB observado es la variable base sobre la que se realizan las proyecciones, y se complementa con el valor presente neto de la deuda pública en términos de exportaciones o de PIB. Las variables fundamentales que se utilizan son, por lo tanto, la tasa de crecimiento real de la economía, el resultado fiscal primario y el costo de financiación.

En cuanto a la evolución de la deuda, los informes evidencian un cambio sustancial en su composición a partir de 2005 con el Canje Decreto 1735/04. Con la reestructuración producida ese año, se transfirió gran parte de la deuda externa a deuda interna, de modo que la deuda externa se redujo desde el 71% promedio del total respecto al Producto Interno Bruto hasta un promedio del 47%. Además, mientras que en 2001 el 97% de la deuda estaba valuada en moneda extranjera, en 2008 ese porcentaje se redujo al 52%, mientras que el resto estuvo nominado en pesos argentinos. Sin embargo, parte de la deuda en pesos se ajusta según cláusula de inflación (CER), lo que impacta en la evolución de la deuda total ante incrementos generalizados de precios.

El informe de la AGN sobre la situación de la Deuda Pública argentina tras la crisis de 2001-2002 evaluó el conjunto de políticas económicas implementadas a partir de diciembre de 2001, haciendo particular hincapié en los fenómenos posteriores al canje de deuda de junio de 2001 (“megacanje”).

-Entre las políticas económicas se distingue: la reprogramación de vencimientos (Canje Fase 1), cese de pagos de amortización e intereses (default de la deuda), la devaluación y posterior pesificación de las deudas sometidas a la ley argentina.

-Entre las consecuencias del Canje Fase 1, la AGN destacó como de real trascendencia el traspaso de más de U\$S 28.000 millones al ámbito de la ley local, dado que el 63% de la operación en valor nominal consistió en el canje de Bonos Globales. Puesto que dichos bonos se rigen por leyes externas, al transformarlos en Préstamos Garantizados perdieron esa condición. A nivel de stock de deuda, la operación afectó su composición y cantidad al implicar bajas de títulos públicos por U\$S 41.686,49 millones y altas de préstamos garantizados por U\$S 42.019 millones.

-Otros efectos del Canje Fase 1 fueron el incremento de aproximadamente 20 puntos de la incidencia de la deuda bajo ley local, la reducción de la tasa media y extensión de la vida media de la Deuda Pública, y la reducción de la exposición al “riesgo tasa de interés doméstica”. La AGN aclara que este canje no completó el pago de comisiones a

intermediarios, marcando una diferencia relevante con respecto al canje de junio de 2001 (“megacanje”). El organismo convalidó el Canje Fase 1 alegando que se ajusta al derecho positivo de la Nación. En términos generales, la pesificación de deuda llevada a cabo en 2002 afectó un total de U\$S 26.705,14 millones de instrumentos de ley local. De este monto, el 80% correspondió a préstamos garantizados. La Auditoría remarcó, entre otros efectos de la pesificación, que se había reducido la participación del dólar estadounidense, el impacto diferencial en las tasas de interés y la variación del “ratio de exposición cambiaria”.

El Estudio Especial de la Deuda Pública realizado por la Auditoría corroboró que la deuda pública desde 2002 mantuvo un constante sendero descendente en relación al PBI, en donde el ratio Deuda/PIB descendió desde un máximo del 144% en 2002, al 50% en 2008. Por lo tanto, el informe concluye que el Sector Público Nacional durante 2005 y 2008 se comportó dentro de los parámetros de capacidad de pago sostenible en el contexto del modelo teórico elaborado para ese estudio. En el largo plazo, en función de los datos analizados por los estudios de auditoría, para que la deuda sea sostenible se requeriría un superávit fiscal primario del 1,86% y una tasa constante de crecimiento del PBI del 3,5% anual.

En lo que respecta a los plazos, el período 2009-2015 es el que concentra el 42% de los vencimientos de capital e interés de la Deuda Pública. La concentración de vencimientos a partir de 2009-2010, el cual representa el 16% del total de vencimientos, requiere aproximadamente U\$S 16.500 millones anuales, y los cinco años siguientes (24% adicional) indican el inicio de un período de crecientes necesidades fiscales para atender los servicios de la deuda pública.

Como se demuestra en los estudios, el problema principal de sustentabilidad surge cuando se considera la deuda y el superávit primario consolidados de la Nación y las Provincias. Los resultados obtenidos indican que sería necesario un esfuerzo fiscal adicional de las provincias para poder sostener los servicios de deuda. La evolución de los recursos y gastos a nivel consolidado del sector público evidencia históricamente que las obligaciones del sector público provincial siempre han afectado de forma directa e indirecta a los pasivos del sector público nacional.

Del análisis de los otros indicadores surge que a pesar de la modificación radical en la composición de la deuda, el pago de los servicios es muy sensible a la evolución de las exportaciones netas de la economía y/o la capacidad de acumulación de divisas del Banco Central vía administración de capitales o tipo de cambio.

### **Deuda Pública Externa con Organismos Internacionales de Crédito**

En la labor realizada por la Auditoría General de la Nación en lo referido a deuda pública externa luego de 2002, se presta atención especial los préstamos otorgados por Organismos Multilaterales de Crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) a dependencias estatales durante la última década.

Las auditorías realizadas por el Departamento de Control del Endeudamiento con Organismos Internacionales perteneciente a la Gerencia de Control de la Deuda Pública de la AGN comprenden:

- auditorías financieras, en las que se determina el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en el Presupuesto y contenidas en la Cuenta de Inversión y se verifica la correcta aplicación a los destinos específicos de las deudas con organismos internacionales

- auditorías de gestión, en donde se realizan seguimientos y evaluación del stock de deuda pública y se analiza el comportamiento de las obligaciones externas de la Argentina.

Los informes consultados realizan un análisis detallado sobre la eficacia y eficiencia en cuanto al destino de los créditos internacionales. En el lapso en que se llevaron a cabo los estudios, el 49% de los préstamos otorgados por los Organismos Multilaterales fueron destinados a servicios sociales –salud, educación y cultura, ciencia y técnica, trabajo, y vivienda y urbanismo–, mientras que un 45% comprendió los servicios económicos –comercio, turismo, energía, transporte, agricultura e industria–. El 6% restante se dedicó a la Administración Gubernamental, que incluyó principalmente los proyectos ejecutados por jurisdicciones provinciales (por lo cual su análisis recae en otros organismos de control) y a los de administración fiscal. Del universo total de proyectos, se auditó el 36,22% de los préstamos internacionales, lo cual, considerando el lapso analizado, es una cantidad considerable y equivalen a un total de U\$S 7199,6 millones a valores históricos. Los proyectos que demandaron mayor atención de la AGN fueron los de servicios económicos, a los que se dedicó un 55% de las auditorías totales. También los servicios sociales fueron relevantes con un 32% de las auditorías, mientras que el restante 13% corresponde a los préstamos para la administración gubernamental.

Si bien a lo largo de los años el valor total de los proyectos a precios corrientes auditados ha estado creciendo en gran medida, el destino –considerando las dependencias de gobierno– no siempre fue estático, y la composición de los préstamos variaba. Así, entre 2004 y 2006, más de la mitad de las auditorías se concentran en los préstamos enviados al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, mientras que luego de 2007 ese porcentaje se reduce a un 36%, principalmente porque el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social adquiere gran relevancia debido a la ejecución del proyecto de transición del programa “Jefes de Hogar”. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología también demandó la atención de los estudios de auditoría, concentrando entre el 15% y el 20% de los estudios, según el año.

En cuanto a las observaciones que se realizaron sobre los distintos empréstitos, la principal causa de irregularidades en todos los años residía en los procedimientos administrativos-contables –fallas en el registro, en los procedimientos de selección o contratación de consultores, y en los procesos de adquisición de bienes y servicios–. Es decir que la gran mayoría de los proyectos mostraron diferencias en los registros y la ejecución real, desfases en los registros por demoras en rendiciones, gastos correctamente valorizados pero imputados en líneas erróneas, diferencias de cambio mal calculadas, e incumplimiento de normas, pautas o procedimientos establecidos por las instituciones financiadoras para la compra de bienes, equipos y servicios y la contratación de consultores.

En el caso de las contrataciones y ejecuciones de obras, si bien el número de proyectos con observaciones es menor al 30% en todos los años, se debe tener en cuenta que en el proceso de contratación se afecta una suma de dinero mucho más elevada que en los demás casos, por lo que este dato merece gran atención. Además, este tipo de observaciones mostró una tendencia creciente en los últimos años, pasando del 21% al 27% a fines de 2007.

Otra advertencia de los exámenes financieros realizados es el frecuente retraso de ejecución de los proyectos, no sólo en las etapas tempranas –cuando suele haber demoras de implementación en el “arranque”–, sino también en etapas medias, lo cual repercute en un mayor costo financiero de los programas, de manera que si bien la operación global puede resultar igualmente “conveniente” como resultado de las bajas tasas de interés de los préstamos de ayuda, disminuyen las ventajas económicas en virtud de mayores pagos por tasa de compromiso por fondos no utilizados, mayor costo financiero del proyecto por su prolongación en el tiempo y fondos no utilizados al vencimiento del crédito, entre los elementos más importantes.

### **Deuda Pública Provincial**

La reestructuración de la Deuda Pública de las Provincias llevada a cabo por la Administración Central entre 2002 y 2004 también fue objeto de análisis de la AGN. A partir del Decreto de Necesidad y Urgencia 1579/2002 se pesificaron los pasivos de las provincias, se redujeron las tasas de interés y se extendieron los plazos de cumplimiento. Además, las provincias incorporaron nueva deuda a la operatoria de reestructuración de pasivos.

En cuanto al Régimen de Conversión de la Deuda Pública Provincial, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) asumió todos los pasivos que las provincias garantizan con recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos. La AGN destacó que el monto original de la deuda representó más del 90% del total de la emisión original de Bonos Garantizados, en tanto la reestructuración del pasivo del FFDP representó el 7% de ese total.

A partir del Programa de Unificación Monetaria, que implicó el rescate de los títulos nacionales y provinciales en circulación, se logró retirar las cuasimonedas emitidas por el Estado Nacional y los Estados Provinciales y sustituirlas por moneda nacional. La AGN hizo un seguimiento de todo el proceso de rescate, y elevó un informe en el que detallaba todo el procedimiento, exponiendo claramente los montos de los pasivos y activos y los resultados del rescate de las cuasimonedas.

### **Situación Financiera entre la Nación y las Provincias**

Con la intención de reorganizar la relación financiera del Poder Ejecutivo Nacional con las Provincias y facilitar la extinción de las obligaciones recíprocas pendientes, se creó el Régimen de Saneamiento definitivo de la situación financiera entre el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La AGN se propuso determinar la situación financiera entre las Provincias y el Estado Nacional y la posibilidad de compensar deudas recíprocas existentes entre ambos. A pesar de que al momento de elaboración de sus

informes no se había culminado el proceso compensatorio, se logró determinar los saldos netos adeudados por cada una de las jurisdicciones en base a los convenios realizados entre la Nación y las jurisdicciones y los instrumentos empleados para el saneamiento.

Entre las muchas consecuencias de los convenios se distinguen algunas que son de real trascendencia como la prórroga o modificaciones de corto plazo del régimen transitorio de coparticipación federal de impuestos, el financiamiento del sistema previsional, el apoyo al financiamiento del déficit de las Provincias y la coordinación de políticas públicas entre el Estado Nacional y las Provincias.

De acuerdo al programa o convenio correspondiente que cada jurisdicción acordó, la Auditoría observó que sólo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tres provincias (La Pampa, Salta y Santa Cruz) contaban con saldos a favor en el momento en que se realizaron los informes, mientras que el resto de las jurisdicciones tiene saldos en contra con respecto al Estado Nacional, lo cual evidencia una cierta fragilidad en la deuda pública provincial.

### **Deuda Pública Contingente por otorgamiento de avales del Tesoro Nacional**

Con respecto a la Deuda Pública Contingente del Estado por otorgamiento de avales del Tesoro Nacional a las provincias y otras entidades, la AGN hizo hincapié en los Avales otorgados por el Tesoro de la Nación durante los años 2000 y 2001. Estos avales tienen la particularidad de hacer que el Estado Nacional se comprometa a hacer frente, con fondos del Tesoro Nacional, a las deudas contraídas por otros organismos o entidades sean públicas, privadas o mixtas, en caso de que estos no cumplan con la obligación original y exijan una contragarantía, por lo que se constituye como Deuda Pública Indirecta de la Administración Central.

La Auditoría observó que la mitad de los avales presentaba irregularidades de tipo legal y/o económico, o bien avales cuya real situación no se pudo determinar. Es decir, los avales, en gran parte, carecen de marco normativo que legitime su existencia, se encuentran caídos por no haber sido canceladas las deudas según las condiciones originales, o el organismo no ha emitido una opinión sobre la real situación por no contar con documentación suficiente. Además, sólo el 18,57% del monto avalado cuenta con contragarantías a favor de la Secretaría de Hacienda, para el caso de que ese organismo tenga que afrontar el pago de la deuda ante el incumplimiento del deudor principal. En razón de ello, la AGN propuso condicionar en todos los casos el otorgamiento de avales a que el beneficiario ofrezca una contragarantía para la eventualidad de que incurra en incumplimiento.

Por otro lado, al momento en que se otorgaron los avales no existía análisis alguno sobre la situación del deudor en cuanto a su capacidad de repago de la deuda.

### **Estructura de financiamiento del Gobierno Federal**

La AGN estudió la estructura de financiamiento de corto plazo (que definió como dos años) del Estado entre 2004 y 2008, por lo que se analizaron las operaciones de endeudamiento cuya suscripción y amortización opera en un mismo ejercicio presupuestario (Letras del Tesoro, Pagarés de la Cuenta Única del Tesoro Nacional, Títulos



y Bonos de corto y mediano plazo y Adelantos Transitorios del Banco Central a la Tesorería General de la Nación), las transacciones de plazos inferiores a un año pero cuyo vencimiento opera en el ejercicio presupuestario siguiente y, por ello, constituyen deuda pública; y las operaciones cuyo plazo se extiende hasta los dos años.

Según lo expuesto por la Auditoría, el Sector Público Nacional se ha financiado en el corto plazo en su mayor parte con créditos provenientes de la Oficina Nacional de Crédito Público; principalmente, adelantos del BCRA. De todas formas, los créditos de otros inversores, especialmente de la ANSES, han aumentado considerablemente en los años estudiados, pasando de representar el 12% del total general en 2004, al 41% en 2008. La otra fuente de financiamiento procede de la Tesorería General de la Nación.

En cuanto a la composición por moneda, la AGN observó la escasa nominalidad de los recursos en moneda extranjera (dólares estadounidenses) que alcanza sólo un 0,3% del total de los recursos asignados.

Para analizar la vulnerabilidad fiscal de este tipo de financiamiento, se comparó la magnitud de la Deuda Pública a corto plazo con el tamaño de la economía (PBI). En este sentido, el escenario esperado es que la magnitud del financiamiento de corto plazo no supere los índices de crecimiento del PBI, posibilitando de esta manera sustentar tal endeudamiento. La AGN constató que durante 2005 y 2006 la tasa de crecimiento de la Deuda Pública de corto plazo fue superior a la tasa de crecimiento del PBI, demostrando una alta vulnerabilidad, sin embargo a partir de 2007 hasta el fin del estudio, el índice de la tasa de crecimiento de la Deuda Pública de corto plazo, si bien fluctuante, no supera el índice de crecimiento del PBI, mejorando los niveles de sostenibilidad. En términos generales, la AGN observa que no está en riesgo la situación fiscal, al menos para los años estudiados.

### **Control Interno de la Deuda Pública**

La AGN realizó observaciones sobre la calidad y eficacia del sistema de control interno de la Deuda Pública a partir de los eventos más relevantes acontecidos desde fines de 2001 al 31 de diciembre de 2003. Subrayó que había una formalización mínima de los procedimientos generales. En lo atinente al control interno de la Pesificación de la Deuda Pública, el organismo observó con preocupación que los Tribunales Correspondientes en la Dirección de Administración de la Deuda Pública no codifican los instrumentos de deuda, lo cual implica un alto riesgo inherente en la elección de los instrumentos incluidos en la operación. En sintonía con las observaciones en este aspecto, la AGN concluyó que no es posible confiar plenamente en el Sistema de Control Interno relevado.

### **Deuda Pública Contingente del Sistema Previsional**

A través de estudios de auditoría de la AGN se analizó la situación del sistema previsional argentino hacia el año 2050 para definir la existencia de déficits o superávits del sistema.

Siguiendo un informe elaborado por la AGN, los sistemas previsionales de Capitalización y de Reparto pueden ser diferenciados por la distribución de los riesgos entre aportantes y administradores:

-En los sistemas de Capitalización, el haber jubilatorio siempre queda determinado por el valor de las inversiones y su rendimiento, realizadas con las sumas acumuladas en las cuentas individuales; por tanto, el riesgo proveniente de la calidad de las inversiones y de sus retornos recae, exclusivamente, en el aportante.

-En los sistemas de reparto, los recursos pueden provenir de la recaudación de los aportes y contribuciones de los trabajadores contemporáneos o de otro tipo de impuestos; en cualquier caso, la recaudación presente paga los haberes pasivos presentes, en las condiciones que establecen las normas que lo regulan. El riesgo de no poder cumplir con los beneficios comprometidos, cuando los recursos son insuficientes, recae, exclusivamente, en el administrador del sistema, que universalmente es el Estado.

En virtud de la Ley 26.425, de 2008, se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). En términos generales, este sistema es un régimen Público, Contributivo y de Reparto cuya administración está en manos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Es pertinente aclarar que también compete a la ANSES la administración de los subsidios y asignaciones familiares y del Fondo Nacional de Empleo. La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) tiene la función de recaudar los recursos del SIPA, y luego los transfiere a la ANSES.

La AGN afirma que las obligaciones del Sistema Previsional (créditos presupuestarios y litigiosidad) forman parte de las contingencias fiscales del Estado Nacional debido a que la eventual exigencia de su pago puede inducir un mayor endeudamiento público.

En la tarea de generar proyecciones que permitan conocer de manera estimativa la situación del Sistema Previsional Argentino hacia el 2050, la AGN ha presentado una serie de escenarios y parámetros que permiten elaborar proyecciones del Sistema Previsional Argentino. En este sentido, se constituyeron cuatro tipos de resultados: Resultado Puro, Resultado SIPA, Resultado ANSES y Resultado ANSES sin Coparticipación Federal de Impuestos.

-El *Resultado Puro* surge de la diferencia entre los ingresos y los egresos propios de un Sistema Previsional, sin la financiación impositiva especialmente asignada a ese fin, u otras partidas, ajenas a los aportes y contribuciones de los trabajadores (ingresos puros) y el pago de haberes (egresos). Este resultado se construye con los ingresos por aportes del trabajador y contribuciones del trabajador restando los egresos por pensión, por jubilación y por pensión.

-El *Resultado SIPA*, a los ingresos propios del sistema previsional que en el Resultado Puro se detallaron, se les suman los ingresos por impuestos específicos e ingresos por coparticipación federal de impuestos (15%). Y a los egresos que en el Resultado Puro se detallaron, se les agregan los Pagos de Deuda Total, constituidos por pagos de deuda de la ANSES por litigiosidad, instrumentada en Bonos de Consolidación exclusivamente.

-El *Resultado ANSES* está compuesto por los ingresos completos del SIPA (previsionales e impositivos más otros ingresos contributivos) y todo el gasto de ANSES que no sólo incluye los egresos que componen los Resultados Puro y SIPA, sino también Amortizaciones, Asignaciones Familiares, Otras Transferencias, Gastos de Operaciones y Gastos Figurativos.

-El *Resultado ANSES sin Coparticipación Federal de Impuestos (CFI)* está compuesto por todos los ingresos y egresos del Resultado ANSES, sólo que se le suprimen los ingresos por CFI (15%).

Además de los Resultados, se construyeron cinco escenarios en base a información macroeconómica correspondiente al período 2009-2050:

-*Sensibilización del PBI*, en donde se simula una desaceleración de la economía para el bienio 2009-2010 que consiste en un crecimiento nulo para el año 2009 y una recuperación en el 2010, a la tasa del 1,5% real;

-*Sensibilización de la Informalidad I*, en el cual se estima una reducción del 50% de la tasa de variación de la informalidad sobre el cálculo original de proyecciones de informalidad laboral descendente provista por la Secretaria de Política Económica de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para todo el período de proyecciones (2009-2010);

-*Sensibilización de la Informalidad II*, en donde se prevé que la tasa de informalidad se mantenga constante a lo largo del sendero de proyecciones manteniendo el valor del ejercicio de 2008;

-*Escenario Regímenes Especiales*, que toma los parámetros propios de los Regímenes Especiales para sustituirlos por los del SIPA. Es decir, se toma el funcionamiento del SIPA a parámetros de los Regímenes Especiales que comprenden ingresos por aportes de los trabajadores de 13% y egresos (haber)es equivalentes al 82%.

Tanto los Resultados como los Escenarios formulados por la AGN están intrínsecamente vinculados para llevar a cabo las proyecciones. En términos generales:

-Las proyecciones son siempre deficitarias en todos los escenarios del resultado puro, lo que permite inferir que cuando se consideran los ingresos previsionales exclusivamente, el sistema no es autosustentable.

-todos los resultados son siempre deficitarios en el Escenario en el que la AGN simuló que el SIPA se comportara como un régimen especial.

-El Resultado ANSES es deficitario a partir de 2020; en el escenario Sensibilización de informalidad II, cuando se mantienen constantes los niveles de informalidad laboral.

-A partir de 2020 comienza una etapa deficitaria para el Resultado ANSES, que alcanza un total del 0,04% del PIB. Si la proyección se elabora hasta el año 2050, el déficit sigue una tendencia creciente hasta llegar el año 2050 con el 1,35% del PBI.

-Por último, el resultado ANSES sin Coparticipación Federal de Impuestos es siempre deficitario. Cuando se elimina el 15% de la Coparticipación Federal de Impuestos de los recursos de ANSES, en todos los escenarios los saldos son deficitarios.

## **LA BANCA OFICIAL**

La AGN audita a:

- Las entidades financieras oficiales, lo que en principio comprende al Banco Central de la República Argentina (BCRA) como máxima autoridad monetaria del país y entidad que rige y controla al sistema financiero.
- El Banco de la Nación Argentina como entidad que concentra las operaciones bancarias del Estado Nacional y actúa en el mercado conforme a políticas de fomento del crédito y el ahorro.
- El Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), entidad oficial de fomento del crédito para ambos tipos de operaciones, es decir de inversiones y de comercio internacional.
- Entidades del mercado asegurador dependientes del Banco Nación, y fondos fiduciarios oficiales donde los bancos auditados actúan como depositarios y administradores fiduciarios.

Por razones de brevedad expositiva, nos concentraremos en los análisis efectuados sobre las entidades de mayor significatividad económica y política, el Banco Central y el Banco Nación.

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

La AGN audita periódicamente los estados contables anuales del Banco Central, en conjunto con estudios de auditoría privados seleccionados por la entidad por concurso, y también realiza auditorías de gestión. Algunas de estas últimas ellas son reservadas y se relacionan con información sensible que no puede hacerse pública, o bien son de tipo coyuntural, porque su conocimiento público puede afectar intereses nacionales, aunque muchas de esas situaciones se podrían considerar estructurales porque perduran a lo largo del tiempo, como es el caso de la deuda externa impaga de la Argentina.

Es por ello que en esta síntesis no podemos incluir temas reservados, los que de todos modos son de conocimiento de los señores legisladores nacionales, quienes a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas pueden acceder a esos informes. En los informes de carácter reservado se incluyen los informes sobre “control de lavado de dinero”, en este caso por imperio legal. Sólo podemos enunciar genéricamente que esos informes contienen observaciones.

En cuanto a los estados contables, al inicio de nuestra gestión nos encontrábamos con una economía bajo los efectos de la crisis de ese año, por lo que el Balance 2002 del Banco

Central contó con un dictamen con abstención de opinión, en función de la notoria incertidumbre sobre los activos de la entidad, en particular más de \$17 mil millones en préstamos al sector financiero, garantizados parcialmente con títulos públicos sujetos a un proceso de renegociación y canje, mientras que además la entidad había prestado más de \$50 mil millones al Tesoro Nacional, que debía hacerse cargo de los intereses en condiciones de emergencia económica.

El Balance de 2003 tuvo un dictamen ya con opinión favorable pero con sujeción al resultado de la incertidumbre que permanecía sobre la recuperabilidad de determinados activos, tales como Tenencias de títulos de deuda pública, Préstamos Garantizados del Estado Nacional y los Créditos con el sistema financiero del país, por entonces por más de \$21 mil millones, parcialmente garantizados principalmente con títulos y préstamos emitidos por el Estado Nacional, cuya valorización “técnica” resultaba distinta de los valores de mercado.

Si bien el saneamiento de la economía continuó avanzando hasta la refinanciación de buena parte de la deuda pública en 2005, todavía en 2004 continuaron los factores de incertidumbre, por lo cual el dictamen sobre los estados contables de ese año tuvo todavía opinión favorable sujeta a la resolución de esos factores.

La mejora de la situación económica y la solución de los problemas de la deuda permitieron que el Balance 2005 tuviera dictamen favorable sin salvedades. A partir de entonces, los estados contables han contado con opinión favorable sin aditamentos en lo que hace a la razonabilidad de los mismos.

Refiriéndonos a la actualidad, encontramos que en el Balance 2010, último auditado y aprobado por la AGN, el estado de situación patrimonial muestra que su solvencia se redujo, debido a un aumento de pasivos superior al de los activos y una distribución de utilidades pasadas superior a las generados en el ejercicio 2010, todo lo cual confluye en que el patrimonio neto del 17% del activo se reduce al 10% del mismo.

El resultado viene mermando ya que si bien fue de ganancia, en el ejercicio 2010 se redujo del 47% del patrimonio neto inicial a sólo el 23% del patrimonio neto final, y las utilidades del 2010 representan prácticamente la tercera parte de las de 2009. La situación financiera del Banco reflejada en el flujo de fondos muestra también resultados negativos, con una merma de fondos del orden de los \$32,3 mil millones que surge básicamente de haberse aplicado dichos fondos a aportes al Gobierno Nacional por el orden de los \$20,3 mil millones. La reducción de fondos del 2010 representó un 84% del patrimonio neto y el 8,6% del activo total.

En cuanto a la carta de control interno, que no emite opinión global sobre el sistema de control interno sino que se realiza en función de las tareas de auditoría contable, si nos referimos al reciente período presenta diversas observaciones, la mayoría de las cuales reiteran las de ejercicios anteriores: deficiencias en aspectos relativos a las reservas internacionales, la operatoria de títulos públicos, a créditos al sistema financiero del país, circulación monetaria, depósitos en cuentas corrientes, gestión informática, sistema presupuestario y contable, entre otros temas. Finalmente señala que hay observaciones de

distinto grado de significatividad pendientes, sin evidencias de un plan general para su regularización.

Entre esos aspectos, resaltamos las observaciones sobre debilidades en el sistema de carga de datos en el sistema de administración de reservas que iba a ser reemplazado, ausencia de pautas objetivas para determinar la provisión por incobrabilidad y una metodología sistemática de seguimiento de los saldos de créditos al sistema financiero —aunque se estaba elaborando un instructivo de procedimientos—, problemas de conciliación entre distintas reparticiones de la casa y entes internacionales en relación con los aportes a esos organismos, integración sólo parcial de la información sobre circulación monetaria de los Tesoros Regionales con el sistema central; liquidación de intereses y ajustes de valores de deuda por fuera del sistema informático, inadecuada provisión de juicios y falta de integridad de la fuente de información. En materia informática se advierte sobre la permanencia de aplicativos utilizados por distintos sectores de la entidad referidos a operatorias que no están integradas al sistema de registro contable SIABAN, situación que era objeto de tratamiento para su solución por parte de la Subgerencia General de Sistemas y Organización, que además disponía acciones en materia de seguridad informática.

Si bien no podemos analizar de manera detallada los informes de auditoría de gestión debido a su carácter reservado, recordamos que no lo tiene para el Poder Legislativo, que puede acceder a ellos a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

Los temas abordados en los informes de gestión del Banco Central tienen que ver con lo ya señalado sobre cumplimiento de normas sobre lavado de dinero de la Unidad de Información Financiera (UIF), con la evaluación de los procedimientos empleados en la administración de reservas internacionales, la evaluación de los sistemas informáticos, de las operaciones cambiarias y de mercado abierto, sobre consolidación de la deuda pública del Banco con bancos liquidados, entre otros.

En total se han emitido en nuestra gestión 10 informes reservados. Cabe hacer notar que la emisión anual sistemática de dictámenes de estados contables del BCRA y sus respectivos análisis del sistema de control interno en los ejercicios anuales se realiza sólo desde el Balance 2002.

### **Banco Nación**

La AGN realiza —en conjunto con estudios privados seleccionados por concurso por el Banco Nación— la auditoría contable de la entidad de manera periódica, en este caso con frecuencia trimestral y anual. Aquí también existe una parte reservada de los informes que se refiere al Memorando de Control Interno, secreto que respeta las modalidades del sistema bancario. Nuevamente vale la pena recordar que los Legisladores nacionales pueden acceder a estos informes a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas.

También aquí los dictámenes de la AGN en el período inicial de la gestión reflejaban el impacto de la crisis en el sistema financiero y la enorme incertidumbre existente en función de los efectos de la denominada “pesificación” de depósitos y deudas, la situación de la deuda pública con un valor incierto en función de la evolución futura de hechos no predecibles y en un marco de valores de mercado absolutamente deprimidos y la catarata de juicios contra el sistema bancario (es decir, sobre las entidades) promovidos por ahorristas que veían sus depósitos “pesificados” y/o sin disponibilidad para su retiro. Todo ello llevó a un dictamen con abstención de opinión en los balances de 2002. De todos modos, el sistema bancario en su conjunto, tanto el público como el privado, recibía en ese momento dictámenes de auditoría similares.

La opinión con abstención se mantuvo en 2003 y también en 2004, cuando se decía:

“A la fecha de emisión de los presentes estados contables persisten ciertas incertidumbres, las que se detallan a continuación: (a) la resolución final del proceso de reestructuración, que actualmente se encuentra llevando adelante la Entidad, de ciertas asistencias crediticias otorgadas al sector público no financiero (...) así como la efectivización por parte del Gobierno Nacional de los aportes de capital pendientes de integración (...); (b) la resolución final en relación con los reclamos judiciales provenientes de los depositantes y con las resoluciones judiciales abonadas y registradas en el rubro Bienes Intangibles, como consecuencia de la transformación a pesos de los depósitos y otros pasivos dispuesta por el Decreto N° 214/02 y complementarios del Poder Ejecutivo Nacional, (...) y (c) la definición final por parte del B.C.R.A. sobre las solicitudes realizadas y criterios adoptados por el Banco para la determinación de las diferentes relaciones técnicas y monetarias y su cumplimiento”.

A mayor abundamiento, se decía también:

“la Entidad y sus sociedades controladas mantienen una tenencia de títulos públicos nacionales y provinciales y una asistencia crediticia otorgada a deudores pertenecientes a los Sectores Público no Financiero, así como el aporte del Gobierno Nacional pendiente de integración, para los cuales (...) no es posible determinar los efectos finales que la crisis económica podría tener sobre la recuperabilidad de los valores contables de dichas tenencias, financiaciones y participaciones en otras sociedades”.

Las incertidumbres se fueron despejando con la recomposición financiera del país y la reestructuración de la deuda. Pese al dictamen favorable que tiene lugar a partir de 2005, este mantiene un conjunto de observaciones que sujetan la opinión a la futura definición de diversas incertidumbres, de las que por entonces destacamos la reestructuración de deudas con el Banco y el riesgo de su cobrabilidad, y el resultado futuro de determinados ajustes de activos y pasivos.

Esa situación se repite en el 2006: dictamen favorable con limitaciones debidas a ciertas incertidumbres que todavía persistían, entre ellas:

“(a) la resolución final del proceso de reestructuración sobre ciertas asistencias crediticias otorgadas al sector público no financiero así como la efectivización por parte del Gobierno Nacional de los aportes de capital pendientes de integración y consecuentemente el valor recuperable de dichos activos; (b) otras contingencias cuyo efecto final resultaba incierto. A ello se sumó lo establecido en el Decreto N° 811/2006 y la Resolución N° 1024/2006 del Ministerio de Economía, por la que se dispuso la emisión de pagarés con destino a la capitalización de la Entidad con un cronograma de emisión y vencimiento, aunque a la fecha la entidad no había recibido tales aportes. Asimismo, la Entidad cuenta con autorización del Banco Central de la República Argentina para que la capitalización mencionada sea integrada con los pagarés a recibir y su cómputo como integración a los efectos de sus relaciones técnicas y para la aplicación de ciertas franquicias para la valuación de los citados pagarés”.

A manera de resumen de la evolución desde entonces, vale la pena detenerse directamente en el último balance aprobado, el del ejercicio 2010, cuyo Informe de auditoría tiene opinión favorable con diversas salvedades, determinadas e indeterminadas. En efecto, en el dictamen encontramos diversas observaciones sobre desvíos determinados y situaciones contingentes entre las que se puede señalar que se mantiene todavía la incertidumbre con relación a la resolución final de la forma que la entidad recibirá del Estado Nacional el pagaré correspondiente al aporte de capital comprometido por \$1 mil millones, todavía pendiente de concreción. Asimismo, entre otras salvedades se destaca que hay partidas de antigua data aún pendientes de análisis y disposición final y la preparación oportuna de los balances de fondos que administra en su rol de fiduciario sobre los que no han hecho auditorías.

En cuanto a los informes de control interno, reiteramos su carácter reservado, dejamos en claro que presentan varias observaciones y que los legisladores nacionales pueden acceder a su contenido a través de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas, que recibe tales documentos no bien son aprobados por la AGN.



**CAPÍTULO 2**  
**ENERGÍA Y SERVICIOS PÚBLICOS**



## **ENERGÍA Y COMBUSTIBLES**

Se realizaron múltiples auditorías sobre este sector crítico para el desenvolvimiento del conjunto de la actividad productiva y de la vida urbana y se observó como denominador común una deficiente gestión de la Secretaría de Energía (SE). Y la escasez de energía, que se acrecienta en la proyección futura como consecuencia directa de esa mala administración, fue puesta de manifiesto por la AGN de manera oportuna.

Una auditoría realizada en la SE (*Res. AGN 199/08*) en relación con la gestión del programa de Políticas Energéticas, señaló entre otras cosas la aplicación desde 2003 de precios artificialmente bajos en el mercado eléctrico, lo que se contrapone abiertamente con lo establecido en la Ley 24.065, de Marco Regulatorio (*arts. 2, incs. d, e y f; y 40 a 49*).

Este hecho provocó entre otras circunstancias el desfinanciamiento del fondo compensador de la Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A. (CAMMESA) a fines de 2005, y el de las empresas de servicios públicos que redundarían en un desmedido uso de subsidios presupuestarios y en una caída de la inversión (la cual obstaculiza la prestación de los servicios en las condiciones de calidad previstas en los contratos de concesión), y, ya en el presente, en una situación de quebranto empresario que es de público conocimiento.

Es de hacer notar que el desfinanciamiento del sector se agravó por la caída en la producción de gas natural y el consecuente mayor uso de combustible importado, en particular fuel-oil, cuyo costo de adquisición en el mercado internacional es varias veces superior al precio del gas natural nacional.

Por otro lado, la auditoría realizada observó como una anomalía que el subsidio a la energía eléctrica haya utilizado indebidamente recursos del Fondo Unificado (FU), creado por la Ley 24.065, de Marco Regulatorio, donde se establece que todos los generadores de energía percibirán una tarifa uniforme basada en el costo de mercado. Sin embargo, las empresas generadoras de energía de propiedad del Estado sólo tendrán derecho a recuperar sus costos operativos y de mantenimiento. Los excedentes que se generan por la diferencia entre ambos valores conforman el FU, cuya administración recae en la SE. El Fondo fue pensado prioritariamente para financiar inversiones y no para subsidios.

Se observaron también:

- Demoras en la distribución de los fondos de compensación realizada por CAMMESA.
- Falta de justificación de los volúmenes de importación de fuel proveniente de Venezuela en 2004.
- Recursos del Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal asignados a obras no prioritarias según los propios planes de la Secretaría.
- En la línea de alta tensión del sur, con una inversión global de \$792 millones, el tramo Puerto Madryn-Pico Truncado, construido entre 2005 y 2006, tuvo un costo por kilómetro superior en 40% al correspondiente a la traza Choele-Choel-Puerto Madryn ejecutado un año antes.

Esta última observación motivó a la AGN a realizar en 2009 una auditoría específica de costos de esa obra. La auditoría específica demostró –según el voto de la minoría que lideró la Presidencia– que el sobreprecio del segundo tramo resultó en realidad de más del 50% (expresado en dólares estadounidenses) que el primero, licitado sólo dos años antes.

Cabe aclarar que ese mayor precio se refiere exclusivamente a los trabajos del “Contrato COM” (construcción, operación y mantenimiento); ya que los montos contractuales correspondientes a la compra de componentes (cables conductores y estructuras metálicas) se cotejaron por separado y no se observaron en ellos diferencias significativas en los precios de ambas obras.

La mayoría (formada por el voto de los auditores nombrados a propuesta del Gobierno) pretendió negar los desvíos demostrados que constituyen sobreprecios, afirmándose en consideraciones generales sobre “condiciones de mercado”.

Para ello, el informe de mayoría se basó en un informe de los precios de proveedores declarados por el propio adjudicatario cuyo accionar era precisamente el que se auditaba; es decir, la parte interesada.

En cambio, el informe de la minoría señaló con toda claridad que no se trataba sólo de mayor precio en el tramo, sino de una licitación modificada en pleno transcurso para permitir adjudicar la obra al ganador sin un precio máximo de referencia que antepusiera un techo o tope al precio de la obra a contratar. Cabe señalar que ese sobreprecio se financia con fondos presupuestarios y luego se repaga con el aumento del costo de transporte de la energía, de modo que, en definitiva, lo solventan los usuarios del servicio a través del costo reflejado en sus facturas.

El dictamen de minoría se apoyó en el estudio del experto Jorge Lapeña, contratado a fin de analizar los costos de la obra de cada tramo y las causas objetivas (técnicas, económicas, legales y geográficas) que pudieran justificar diferencias entre los precios de

cada unos de los tramos ejecutados con dos años de diferencia. También se tuvo en cuenta un trabajo suministrado por la entidad oficial contratante de las obras (CAF) a pedido del experto que no se contaba entre los papeles originalmente aportados por el auditado (la Secretaría de Energía); este documento correspondía al consultor de ingeniería que había preparado el precio máximo de referencia para la licitación. Ese precio máximo fue eliminado antes de la apertura de ofertas pero después del cierre de la venta de pliegos a los concursantes, en un procedimiento completamente irregular, que fue observado incluso por el propio oficialismo en su voto.

Otro informe de auditoría de gestión para el período 2004-2007 sobre el Fondo Fiduciario para Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) (*Res. AGN 41/09*) advirtió sobre notorios retrasos en la ejecución de los planes previstos, entre los que se incluye una ampliación de la línea de alta tensión de Yacyretá. El FFTEF se nutre principalmente de recursos del Tesoro Nacional, los que se deben destinar a financiar inversiones en la red de transporte.

En el informe se evidencia que en virtud de los retrasos en la ejecución se acumulan permanentes sobrantes de recursos por la deficiencia de los gastos respecto de las previsiones presupuestarias y los correspondientes aportes del Tesoro. Por otro lado, esos excedentes se administran sin la debida intervención del propio Tesoro Nacional y hasta se invierten, por ejemplo, a través del administrador fiduciario, el Banco Nación, en cuentas en Islas Caimán (US\$ 76 millones) o en Fondos Comunes de Inversión (\$163 millones). El informe observa también diversas debilidades administrativas y contables respecto del Fondo que sería largo resumir.

La AGN auditó asimismo en varias ocasiones la ejecución del programa de ahorro energético PUREE advirtiendo los escasos o nulos resultados en materia de su objeto central, el ahorro de energía. Ese plan sustentaba como política estratégica de mediano y largo plazo un sistema basado en el otorgamiento de premios y/o bonificaciones o la aplicación de cargos adicionales para aquellos consumidores que reduzcan o incrementen su demanda de acuerdo a la reglamentación dictada al efecto. La finalidad de generar excedentes y posibilitar la disposición de mayores saldos energéticos a partir de la predisposición del usuario de restringir su consumo no fue alcanzada: a título ilustrativo, en el periodo noviembre de 2005-junio de 2006 (*Res. AGN 49/07*), el balance de ahorros y consumos en excesos de energía arrojó un desahorro neto para todas las categorías de usuarios comprendidas en las áreas de concesión de las distribuidoras Edenor, Edesur y Edelap que representó un incremento acumulado de la facturación de \$201,4 millones.

No se diseñó en ninguna circunstancia un plan de tarifa social para eventualmente reconstruir los precios del mercado sin afectar a los usuarios que por razones de pobreza o pobreza extrema no pudieran afrontar el costo del servicio. En estos días es público y notorio que el Gobierno prepara sobre la marcha y sin mayores aclaraciones una eliminación de subsidios a las tarifas, cuyos alcances todavía se desconocen.

La escasez de energía, como decimos, fue advertida en los informes de la AGN. Un informe de 2007 (*Res. AGN 72/07*) ya señalaba la necesidad de inversiones en energía no menores a los US\$ 4 mil millones al año, que a ese momento estaban lejos de concretarse. Por otra parte, las obras de importancia en marcha eran la segunda central nuclear de Atucha (todavía en proceso de puesta a punto a pesar de su inauguración formal antes de las elecciones de 2011) y la ampliación de la represa hidroeléctrica de Yacypetá, esta sí concretada en 2010.

Si bien existen además otros desarrollos en recursos renovables –como energía eólica y solar, de mayor costo incluso que los combustibles tradicionales, así como en biocombustibles–, el análisis se centra en el gas natural por ser el mayor componente de la matriz energética y posiblemente el mayor recurso disponible mediante importación desde la frontera.

En efecto, el gas natural es un componente importante de la oferta energética global; en el momento del informe, más del 53% de la oferta de la matriz energética argentina. El estudio analizó en detalle la situación de las reservas y del balance de producción, importación y consumo (demanda) del combustible.

Luego de señalar que por la naturaleza del recurso se requieren permanentes inversiones para su descubrimiento y mantenimiento o aumento de las reservas comprobadas y su posterior extracción y transporte a los centros de consumo, el informe de la AGN advierte la declinación constante de la inversión en exploración.

De este modo, con un consumo energético global en aumento, en función de su alta elasticidad ingreso y con un PBI en aumento acelerado, se advierte que la oferta ha estado creciendo en forma anual, deteriorando desde 2001 en adelante las reservas existentes de gas natural, que a mitad de la década resultaban menos de la mitad de las existentes en el 2000.

Por otro lado, se advierte que existe un comercio exterior del gas natural con exportaciones (Chile principalmente) que a ese momento superaban las importaciones (desde Bolivia), agravando el deterioro del cociente Reservas/Producción. El Gobierno nacional no advirtió oportunamente que la disminución de la actividad exploratoria, a la mitad de la que nuestro país realizaba en décadas anteriores, redundaría naturalmente en una disminución de los descubrimientos de nuevos yacimientos y en la caída crónica de las reservas comprobadas de este producto no renovable.

Asimismo se observa que el precio pagado por el gas de Bolivia (de frecuente renegociación) duplica al menos el admitido para el productor local. Todo esto, en un contexto de declinación de la producción local de gas natural que tiene características

crónicas y que viene produciéndose desde 2004. El desaliento a la producción local se evidenció en la reducción de los pozos de gas abiertos anualmente a sólo una cuarta parte en la primera década de este siglo respecto de lo registrado en la década anterior.

La introducción de gas de Bolivia parecería como la solución más simple, pero exigiría la concreción de dos factores difíciles de pronosticar, por un lado el aumento de la extracción en el vecino país que tiene sus propios problemas para incrementar la producción y para eventualmente abastecer los niveles máximos de exportación (hasta 27 millones de m<sup>3</sup>/día ) previstos en el convenio bilateral, el segundo era la necesidad de ampliar la capacidad de gasoductos, para lo cual existía la posibilidad de acordar con el sector privado local, con las consecuentes garantías de abastecimiento que posibiliten el retorno sobre la inversión. Es decir que exista el gas para transportar una vez construido (ampliado) el gasoducto y las demás redes de distribución.

El informe no arrojó un pronóstico preciso porque obviamente los posibles escenarios del porvenir dependen de acciones de gobierno que no pueden preverse desde que no han sido puestas en marcha, excepto por la ampliación de la capacidad de puertos de recepción de gas licuado, que aparece como una alternativa más cara que la importación de gas natural y por supuesto que la producción propia de gas natural. Por lo tanto, el análisis concluyó en una clara y seria advertencia sobre la necesidad de nuevas inversiones en el sector energético, particularmente en lo atinente a la oferta de gas natural.

Resulta significativo concatenar que la Ley 26.020, de la Industria y Comercialización de Gas Licuado de Petróleo (GLP), tuvo por objetivo esencial asegurar el suministro regular y económico del gas, aspecto que fue advertido por la AGN en un Informe de 2004 (*Res. AGN 100/04*), cuando en el marco del anterior régimen (*Ley 24.076*) la actividad de GLP carecía de un marco específico y era demandado por usuarios de escasos recursos en zonas aisladas de los centros de distribución de gas natural (varias provincias patagónicas y algunas zonas de la provincia de Buenos Aires) y en las provincias del nordeste, donde las redes de gas natural no han alcanzado una expansión de importancia, destacándose que, a igualdad de calorías consumidas, el GLP envasado es uno de los energéticos más caros. De acuerdo a los datos relevados en un segundo Informe de 2008 (*Res. AGN 21/08*), las asimetrías entre los usuarios cautivos del GLP y los consumidores de GN se ubicaban en el orden del 577% al comparar, que el consumo promedio de 45 kilos de GLP en un bimestre insumía para el usuario un costo de \$106 mientras que el equivalente en metros cúbicos de GN valía estimativamente, \$18,40.

En ese informe se constató que muchos aspectos relevantes de la Ley no habían sido reglamentados (como el régimen sancionatorio y el sistema de acceso abierto para la actividad de almacenaje) y que la SE no había alcanzado en su totalidad las metas propuestas en el Plan de Gestión de 2005 no. Dentro del sistema de GLP, quedaban

pendientes la implementación de mecanismos de transferencia transparente del producto entre sus distintas etapas, acordar con las autoridades nacionales y provinciales de Defensa del Consumidor políticas de contralor para el seguimiento de los precios de referencia, la creación y administración de un registro de envases de GLP y garantizar el funcionamiento de centros de Atención de Reclamos de consumidores.

En cuanto a la actividad extractiva del sector petrolero, también en declinación productiva crónica desde 1998 hasta el presente, su realización está centralizada en el sector privado desde la privatización de la estatal YPF a principios de los años 90. La estatal ENARSA a este momento sólo lleva a cabo operaciones de tipo comercial.

Por ello, la AGN ha focalizado su tarea en revisar la función de control y supervisión del gobierno de las obligaciones de esas empresas, en particular en materia de exploración y extracción, el aporte del canon sobre las áreas concesionadas y el pago de regalías sobre la producción. Todo ello en el contexto del sistema legal y atribuciones conferidas como autoridad de aplicación de la Ley 17.319, de Hidrocarburos (*arts. 2, 3 y 97*); modificada por la Ley 26.197 (Ley Corta) y de sus decretos reglamentarios, recordando que desde la reforma de la CN de 1994 la concesión de la explotación extractiva y la renta del subsuelo fueron reconocidas a las provincias, reservando al gobierno central el rol de autoridad de aplicación para el control de la actividad.

Conforme a su naturaleza jurídica, el canon es una suma periódica –establecida ex ante en un espacio territorial de posibles reservas de hidrocarburos, en función teóricamente del valor del petróleo crudo– que deben aportar los concesionarios que acceden por un cierto período de tiempo a la actividad en un área determinada y de modo exclusivo. Si bien puede percibirse el canon como un pago del concesionario o del permisionario para acceder a un subsuelo que no le pertenece, tiene por objeto además alentar la producción en cuanto ese gasto periódico sólo podría recuperarse a partir de una actividad extractiva exitosa. Entonces el titular de la concesión –o del permiso, en su caso– podrá recuperar el canon con creces en la medida en que explore, descubra yacimientos y extraiga los combustibles.

El primer hallazgo de importancia de la auditoría sobre el ejercicio de la función de la SE en materia de percepción del canon, efectuada en la primera mitad de la década, resultó que no se actualizaba el valor del canon según el aumento del precio del petróleo crudo en el mercado local, tal como establece el sistema normativo. De este modo, los concesionarios y permisionarios sólo abonaban un valor sumamente depreciado, que no desalienta la especulación de los obligados, posibilitando –por un lado– postergar y hasta reducir inversiones en virtud del bajo costo de oportunidad de esa decisión (pago de un canon insignificante), acaparar eventualmente áreas de exploración en detrimento de posibles competidores (también por el bajo costo del canon), y por otro lado, ante eventuales descubrimientos, también postergar la extracción y vuelco al mercado en la



espera especulativa de un mayor valor por el crudo y gas a extraer. En suma, se consagraba así un sistema donde podía ser negocio extraer lo existente pero no se alentaba la nueva inversión exploratoria.

La observación partió de la realidad de un canon congelado en pesos desde 1991. Recién avanzada la década, la Secretaría –luego de formuladas las observaciones de la AGN y no de manera inmediata– decidió un ajuste del valor del canon. De más está recordar la doble evolución creciente del precio del crudo en el mercado mundial y del dólar frente al peso, con un mayor precio también fuertemente incrementado en el mercado local.

A su vez, la subvaloración del canon se amplía ante la no exigencia del aporte regular de los bajos valores vigentes. En efecto, las observaciones de la AGN advirtieron la negligencia de la Secretaría por no ejercer el poder de policía sobre el pago de las contribuciones (con bases de datos desactualizadas e incompletas), por la administración deficiente de las bases de datos relevadas en el organismo (desactualizadas e incompletas), la no aplicación de sanciones en el caso de atrasos comprobados y aun la atribución de los pagos parciales de las deudas primeramente sobre el capital y no sobre los intereses devengados, de modo de no actualizar los valores de manera adecuada al tiempo transcurrido durante los atrasos. Todo ello simplemente no hacía más que fomentar el deterioro del valor de los cánones pagados, ya de por sí insignificantes ante valores exigibles no actualizados.

Por otro lado, la AGN auditó el sistema de liquidación y del control de las regalías petroleras ejercido por la Secretaría de Energía como autoridad de aplicación de la ley de hidrocarburos, y observó una situación de debilidad y laxitud de tales funciones, al punto que se advierte una importante diferencia (en menos) entre los valores declarados (“declaraciones juradas”) de producción (en la Base de Datos del área de Regalías) y las estadísticas de producción en los años auditados.

En este sistema, las mayores observaciones también se concentraron en una deficiente administración de la Base de Datos de la SE, sumada al carácter incompleto de los reportes obtenidos –incompletos porque no permitieron identificar cada una de las áreas, yacimientos y empresas declarantes de las concesiones en explotación y en consecuencia no permiten identificar el universo de sujetos obligados a presentar las declaraciones juradas que el sistema exige y que no siempre se presentan en tiempo y forma.

En sucesivas auditorías efectuadas se verificaron inconsistencias en la información correspondiente a áreas, yacimientos, producción y empresas declarantes de las concesiones en explotación. Del cruce de otros listados analizados (Anexo I), surgieron áreas

concesionadas en producción que no presentaban DDJJ, áreas que en diferentes listados aparecen como perteneciendo a distintas jurisdicciones y a distintos declarantes, yacimientos o lotes concesionados que en diferentes listados aparecen como pertenecientes a distintas áreas. Asimismo, del cotejo de diferentes fuentes surgieron diferencias significativas en la producción informada por las áreas comprendidas en la muestra.

Las deficiencias señaladas no le permiten a la SE determinar la totalidad de los sujetos obligados a presentar DDJJ y ejercer un adecuado control. No constan análisis y estudios comparativos entre las distintas variables informadas por áreas concesionadas, empresas declarantes y/o por periodos mensuales y anuales, que permitan evaluar la confiabilidad y razonabilidad de los datos declarados, tampoco se verifican requerimientos de información y/o documentación adicional, no se realizan inspecciones y/o controles *in situ* a efectos de validar los datos informados en las DDJJ, ni se efectúan controles cruzados entre las distintas Áreas de la SE para justificar o corregir las inconsistencias detectadas.

En las DDJJ de los responsables del pago de regalías se observaron deficiencias formales (falta de sellos, etc.) que pueden esconder falsedades, no se adjuntan los comprobantes de pago de la regalía liquidada, hay casos en los que se incluyen liquidaciones incorrectas y no se verificaron acciones correctivas con relación a la modalidad y consistencia de la presentación de las DDJJ y algunas actividades tendientes a detectar irregularidades fueron ejecutadas en forma deficiente. Tampoco se constataron intimaciones o acciones correctivas de parte de la Secretaría de Energía ante los incumplimientos en la presentación en tiempo y forma de las DDJJ por los declarantes.

Existen áreas (las de las muestras tomadas) que han descontado “gastos de tratamiento”, cuando, según la información suministrada, no se encontraban autorizados para hacerlo. La auditoría encontró diferencias en las regalías liquidadas, ya sea por apartamientos específicos de la normativa aplicable o por otras inconsistencias.

Finalmente, se observó que la SE no ejerce su poder sancionatorio como Autoridad de Aplicación, conforme lo establece la Ley 17.319 (*art. 87*).

Esta inacción de la SE se verificó a lo largo del tiempo, y la AGN advirtió que ese ente no analiza ni compara las variables informadas por áreas concesionadas, empresas declarantes y/o períodos mensuales y anuales para evaluar la confiabilidad y razonabilidad de los datos declarados, no solicita ningún tipo de documentación respaldatoria, ni realiza inspecciones o controles “in situ”, ni controles cruzados entre las distintas dependencias de la Secretaría.

Como consecuencia de todo este proceso se advierte que ha habido una disminución sistemática de los valores de explotación declarados en jurisdicción nacional. El promedio

alcanzó al 44% menos de producción registrado para 2007 con relación a 2006, tendencia que se sostuvo en 2008, y, como es público y notorio, también en los años siguientes.

## **EMPRESAS DEL SECTOR ENERGÉTICO**

- **ENARSA**

Energética Argentina S.A. (ENARSA) es una empresa estatal bajo el régimen de sociedades anónimas creada por la Ley 25.943 para producir, explorar, comercializar y realizar todo tipo de actividades en el sector energético y de combustibles.

ENARSA no ha emprendido actividades relacionadas con la producción y exploración de manera directa y se ha concentrado hasta el momento en la comercialización de combustibles y en la contratación con terceros de futuras actividades de producción energética o exploración de combustibles.

El gas natural de Bolivia se importa a través de ENARSA, a la cual el país vecino le transfirió anteriores contratos con firmas locales, como YPF y Petrobras. El convenio fijó un precio base de importación de 5 dólares por BTU (por sus siglas en inglés, British Thermal Unit) a 2004 que se ajusta por fórmulas polinómicas con el precio de los combustibles en el mercado mundial.

El contrato de importación prevé hasta 27 millones de m<sup>3</sup>/día pero en la actualidad no se superan los 8 millones de m<sup>3</sup> y en muchos casos sólo se cumplen los mínimos garantizadas de 4,6 m<sup>3</sup>/día. ENARSA firmó además diversos contratos para la instalación de pequeñas centrales termoeléctricas en localidades del interior. Como es de público y notorio, el Poder Ejecutivo suele adjudicarle nuevas tareas, como importación de gas oil, fuel oil, etc., conforme a las necesidades de abastecimiento del mercado interno y en reemplazo de las operaciones de empresas privadas.

La AGN hizo una primera auditoría de gestión de ENARSA que advirtió que la empresa no sigue estrictamente el marco legal de la Ley 25.943, sino que se mueve con total independencia, ausencia de manuales de procedimientos y de un adecuado montaje del sistema de control interno, y que los reglamentos de operaciones se aprobaron recién en 2008. El dictamen concluye que la ausencia de los manuales de procedimientos “impiden optimizar la confiabilidad de las operaciones o actividades que se realizan en la organización”.

Muchas decisiones pasan por fuera del Directorio y no son incorporadas en actas, eventualmente se convalidan acciones contractuales adoptadas ex post. Se observa además que los integrantes del Comité de Auditoría Interna no tiene la necesaria independencia.

Otras irregularidades: demora en la celebración del contrato de YPF para el desarrollo de un Banco de Datos, opacidad dentro de la empresa de la posible operación de compra de acciones para el control de Transener (compra de acciones de Citelec SA) sin intervención de la Comisión Fiscalizadora.

- **YACYRETÁ**

La sociedad binacional a cargo de la explotación de la represa hidroeléctrica, su ampliación, obras conexas y de su explotación, es auditada en sus aspectos financieros (auditoría de estados contables) por la AGN en virtud de un acuerdo con la entidad. La auditoría se hace en conjunto con una auditora de Paraguay.

Desde el punto de vista profesional, la auditoría de los estados contables exige una abstención de opinión en virtud de la situación de incertidumbre sobre el valor de los activos desde que las partes no se han puesto de acuerdo sobre el monto de la deuda por el aporte de capital de la Argentina, a la vez que el precio de la energía cuya venta es la fuente de ingresos de la entidad no responde al esquema teórico previsto en el acuerdo binacional, que prevé el recupero de las inversiones.

En efecto, el dictamen tuvo permanente abstención de opinión en función de la incertidumbre acerca del valor de los activos y su recupero y del pago de las obligaciones con la Argentina en función de las dudas no despejadas y a pesar de la propuesta de viabilidad económica presentada por la Administración de la Entidad. Se trata de definiciones pendientes sobre las tarifas, la deuda de la entidad con el Gobierno argentino, la compensación por el territorio inundado y la integración del capital. Asimismo existe incertidumbre sobre un reclamo sujeto a proceso arbitral con la anterior contratista ERIDAY-UTE.

La entidad elevó la cota del embalse de los anteriores 76 m a 83 m (sobre nivel del mar), por lo que en febrero de 2011 Yacyretá alcanzó su cota máxima y elevó su potencia instalada a 2.842 MW. Los trabajos comprenden cuatro fases: Expropiaciones, Obras, Relocalizaciones y Medio Ambiente; las dos primeras están terminadas y las dos últimas, en ejecución. Este plan en particular exige una financiación de USD 1548,40 millones.

La entidad amortizó ya todos sus préstamos con el Banco Mundial y tres con el BID, con el que queda vigente uno por USD 130 millones de 2005, de los que al 31/12/10 estaban pendientes de amortización USD 65,7 millones. Por otro lado, la deuda con el Gobierno argentino se estima en USD 14.459 millones a fines de 2010; con

Paraguay/ANDE, en US\$ 138,8 millones, y existe una provisión de USD 340 millones por compensaciones (a ambos países) por territorio inundado.

De este modo, el informe de “control interno” anexo al Balance 2010 contiene un conjunto de observaciones que comprenden al conjunto de la organización y a los relevamientos efectuados en la “margen derecha” (Paraguay) y la “izquierda” (Argentina).

Las recomendaciones más significativas comunes a ambas márgenes y que reiteran en los distintos ejercicios se refieren a la necesidad de regularizar la imputación de los aportes del gobierno argentino para concluir inversiones (que se computan como disminución del crédito por ventas, lo que no se compadece con las normas impartidas para el aporte de fondos), la necesidad de actualizar los valores del Plan de Inversión y determinar con precisión el monto de las obras que se espera completar, la necesidad de formalización documental de créditos por ventas (en este caso, en 2009), la actualización de los créditos por inversiones en obras a deducir de las deudas por compensaciones por el territorio inundado y lo antes mencionado sobre la necesidad de acordar la cuestión tarifaria (que debería cubrir los costos de la obra según contrato pero que es menor según el precio del mercado mayorista argentino). Sobre esa base deberá ajustarse el valor del capital del EBY.

Otras observaciones comunes se refieren a la necesidad de adecuar el organigrama de planta y la normativa sobre personal y cumplir con el acuerdo para el nombramiento con alternancia por país de la Dirección Ejecutiva de la organización.

En las observaciones localizadas para ambas márgenes (izquierda y derecha) se encuentran diversas cuestiones de organización contable, necesidad de adecuar la documentación de respaldo, falencias de la normativa de compras y contrataciones directas, ausencia de justificación de ciertos gastos sociales realizados en Paraguay; se requiere introducir planes de contingencias en el área informática, de seguridad y planeamiento de sistemas, entre otras.

- **Nucleoeléctrica Argentina S.A. (NASA)**

NASA tiene por objeto principal la producción de energía eléctrica y su comercialización en bloque mediante la utilización de las centrales nucleares de Atucha I y Embalse Río Tercero. También tiene a su cargo la finalización de las obras y puesta en marcha del Proyecto Central Nuclear Atucha II, como así también la construcción y puesta en marcha de otras centrales nucleares. Está habilitada para prestar servicios y asistencia técnica a terceros tanto en el país como en el extranjero, en todo lo relacionado con su objeto principal.

La entidad provee entonces la energía eléctrica que producen sus dos centrales operativas, Atucha I y Embalse Río Tercero, al sistema controlado por CAMMESA.

Hasta este momento, marzo de 2012, se encuentra abocada a la finalización de los trabajos de la nueva planta nuclear de Atucha II, en proceso de pruebas, y a las tareas de “extensión de la vida útil de la Central Nuclear de Embalse”.

Sus balances presentan dictamen con opinión favorable, con salvedades relacionadas con la aprobación por normas de seguridad de los trabajos antes enunciados.

De las Cartas de Control Interno de los años más recientes destacamos como observaciones una cuestión controversial con su controlada Dioxitek S.A. (productora de uranio) por cuanto en el marco de un acuerdo de cooperación técnica con la CNEA la Sociedad anticipó la suma de \$6 millones pero al momento del último informe no se había dado cumplimiento a lo establecido contractualmente, y hay denuncias (ajenas a NASA) sobre el destino del dinero anticipado.

Otras observaciones se refieren a cuestiones de técnica contable y a los sistemas de soporte informático.

- **DIOXITEK S.A.**

La empresa es proveedora de NASA y ha contado con dictámenes “favorables con salvedades” en sus estados contables.

Su actividad principal es el tratamiento de uranio para su uso en las centrales nucleares (Atucha I y II y Embalse Río Tercero), su cliente es NASA, que es a la vez el accionista principal. La empresa realiza también tratamiento de cobalto, que se coloca entre distintos clientes locales y del exterior.

El resultado de la empresa es positivo (tiene ganancias). Existe un juicio en curso por posible contaminación en el Municipio de Lomas de Zamora, que según la opinión de abogados de la empresa no está provisionado.

Entre 2008 y 2009 recibió aportes no reembolsables del Tesoro Nacional por \$64 millones.

La principal incertidumbre resulta desde hace tiempo el impacto económico real de la necesidad de mudanza de la planta desde su sede actual en la Ciudad de Córdoba, en

zona urbana. Originalmente se preveía su traslado a San Rafael (Mendoza) pero según el último plan su nuevo destino sería en La Rioja. De todos modos, sabemos por la prensa que hay resistencias de las poblaciones a aceptar esa posible radicación. Por esta posibilidad (y necesidad) de traslado, la empresa constituyó reserva de resultados y una previsión por despidos.

En el período más reciente se destaca una nueva incertidumbre por la imposibilidad de validar la contabilización de los saldos acreedores y deudores con el accionista principal, NASA; alguno de ellos, en controversia judicial. El monto neto acreedor está valorizado por la empresa en \$21,4 millones. Existe un juicio por \$6 millones recibidos de NASA.



## TRANSPORTE FERROVIARIO

El sistema de transporte se encuentra bajo la égida del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en el área de la Secretaría de Transporte (SE).

A pesar del desarrollo del sistema ferroviario argentino, cualquier análisis detallado señalaría numerosas deficiencias tanto por el lado de la participación estatal como por el sector privado: promesas incumplidas, fallas contractuales, modificaciones sucesivas y el hecho de que el dinero estatal siguió, a pesar de todo incumplimiento, solventando negocios. Los informes publicados sobre el tema muestran en detalle varias de las fallas cometidas y las fragilidades institucionales para la envergadura de los acuerdos en gestión y los controles requeridos.

En 1991 se decide la división en bloques del sistema ferroviario nacional, considerando a los trenes de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) como un conjunto separado. Una vez definido el terreno, se encaró el proceso de concesiones hacia el sector privado, mediante licitaciones en el nivel internacional, y se reservó la función estatal a los entes de regulación y de control.

Sin embargo, estas disposiciones no implicaban delegar hacia un plano inferior el alto grado de responsabilidad requerido. Por el contrario, el compromiso debía incrementarse, en especial dentro del AMBA, donde estaban en juego cuantiosos subsidios destinados a cubrir los gastos de explotación del sistema –que requería desde hacía mucho tiempo un fuerte mantenimiento– y de la realización de otras inversiones necesarias.

Se fijaron mínimos de calidad y se estableció que toda diferencia entre los gastos e ingresos efectivos y los estimados, ya fuera positiva o negativa, quedaría a cargo de la empresa privada.

El sistema metropolitano de pasajeros, finalmente, fue dividido en siete ramales, es decir, en siete concesiones diferenciadas numéricamente:

- Grupo de Servicios 1 y 2 (ex Líneas Mitre y Sarmiento) a Trenes de Buenos Aires S.A.C. (en adelante, TBA), cuyo contrato fue aprobado por el Decreto 730, de fecha 23 de mayo de 1995. La empresa tomó posesión de los bienes concesionados por el Estado Nacional el 27 de mayo de 1995.

- Grupo de Servicios 3 (Subterráneos y ex Línea-Urquiza) a Metrovías S.A., cuyo contrato fue aprobado por el Decreto 26.084, de fecha 22 de diciembre de 1993. La empresa inició sus operaciones en los servicios adjudicados el 1° de enero de 1994.
- Grupo de Servicios 4 (ex Línea General Roca) a Transportes Metropolitanos General Roca S.A.C., cuyo contrato fue aprobado por el Decreto 2333, de fecha 28 de marzo de 1994; en 2007 se rescinde el contrato y se hace cargo de la operación del servicio la empresa UGOFE S.A.
- Grupo de Servicios 5 (ex Línea San Martín). Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A. (TMS) hasta que UGOFE S.A. toma posesión en 2004.
- Grupo de Servicios 6 (ex Línea Belgrano Norte) a Ferrovías S.A.C. (en adelante, Ferrovías), cuyo contrato fue aprobado por el Decreto 430, de fecha 22 de marzo de 1994. Ferrovías inició sus operaciones el 1° de abril de 1994.
- Grupo de Servicios 7 (ex Línea Belgrano Sur). Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A. (TMB). Se rescinde el contrato y en 2007 UGOFE S.A. se adjudica la concesión.

Se dio origen desde entonces, bajo este dibujo ferroviario, a un compromiso tanto desde el sector estatal, con subsidios dirigidos hacia los proyectos de inversión, como del privado, responsable de mejoras en la calidad y eficiencia del servicio, de las que las empresas privadas debían rendir cuentas.

El esquema se completó en 1996 con la creación de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), la cual debía concentrar sus recursos en el control y la fiscalización de los operadores, la protección de los derechos del usuario y el cumplimiento de los contratos ferroviarios metropolitano e interurbano de pasajeros y de carga.

Comenzó a crecer la demanda, y algunos ramales comenzaron a declarar niveles cercanos a la saturación. Esto puso de manifiesto la necesidad de incrementar el monto de las inversiones previstas en los contratos anteriores. Consecuentemente, en 1997 comenzaron las primeras renegociaciones.

En este marco se instruyó a la Secretaría de Obras Públicas y Transporte del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos a renegociar e introducir modificaciones en los Contratos de Concesión de los Servicios de Transporte Ferroviario de Pasajeros de superficie y subterráneos.

El resultado fue la suscripción de Addendas a los Contratos de Concesión, las que se indican a continuación:

- TBA, Decreto 210/99 (16/03/99).
- Metrovías, Decreto 393/99 (21/04/99).
- TMR, Decreto 1416/99 (26/11/99).
- Ferrovías, Decreto 1417/99 (26/11/99).

(En informes posteriores se vieron algunas otras modificaciones).

Las obras, los proyectos y los gastos involucrados en el sistema ferroviario requieren un control pormenorizado. La AGN puso el lente en varias etapas del proceso para entender cómo este fue llevado a cabo y si fue acorde a lo que dictaba su normativa.

Sin embargo, en lo que respecta a la normativa, el órgano auditor detectó en varias oportunidades la falta de precisión y el abuso de normas. El sistema ferroviario se ha desenvuelto bajo un cuerpo legal complejo, problemático y susceptible de discordia.

Al respecto hay un punto que sirve como ejemplo de las vulnerabilidades presentes. Al inspeccionar el estudio llevado a cabo por TBA, "...que habilitaba la instancia renegociadora del Contrato de Concesión original, plasmando las pautas a las que iba a ceñirse la readecuación..."<sup>1</sup>, se observó que este fue realizado en base al nivel de desarrollo económico de 1996, que para la época ya se había modificado. Sin embargo, no se requirió ni se planteó un estudio más actualizado, que contemplase situaciones como por ejemplo:

---

1 Informe AGN 2002. Examen especial de los resultados económicos obtenidos de la aplicación del Contrato de Concesión del servicio de transporte ferroviario de pasajeros celebrado con Trenes de Buenos Aires S.A. (ex líneas Mitre y Sarmiento), del grado de cumplimiento del mismo y de los contenidos propuestos en la renegociación para su modificación.

- distintos niveles de demanda con el efecto consiguiente en la financiación e inversión del plan,
- la variación en la distribución geográfica de la población,
- el aumento o disminución de la motorización.

Habría sido razonable realizar esa actualización si se pretendía renegociar contratos de manera que se multiplicara varias veces el monto monetario y a su vez el compromiso de triplicar la duración.

Tampoco hubo estudios precisos sobre la razonabilidad de los precios surgidos de las Addendas –determinados por el concesionario para cada obra– ni sobre sus factibilidades técnicas.

De todos modos, los montos renegociados iban en aumento. La AGN fiscalizó la información contable de la concesión de TBA. Al momento de la primera firma, el Estado se había comprometido a financiar las inversiones por un valor aproximado de \$349 millones. Con las modificaciones introducidas por la Primera Addenda, la inversión ascendió a \$2140 millones aproximadamente, un incremento del 612% con respecto al monto original. Con la Segunda Addenda se redujo a \$1500 millones, un incremento del 420%. El informe hace hincapié en la necesidad de una estructura empresarial mínima para gerenciar inversiones de tamaño envergadura, lo cual tampoco fue tomado en cuenta.

Otros aspectos que remarcó la AGN se refieren a los índices de rentabilidad en diferentes períodos. Algunos llamaron poderosamente la atención:

“El análisis de la estructura del activo de TBA S.A. indica que la Sociedad ha realizado Inversiones financieras a corto y largo plazo por montos significativos. Estas han denotado un incremento anual del 50% en promedio, con respecto al año inmediato anterior y a su vez representan una parte muy importante de los ingresos operativos. Asimismo puede observarse que las citadas inversiones representan entre el 23 y el 38% del total del activo de TBA S.A. y en los dos últimos años, superan el patrimonio neto”.

Hay cierta incoherencia en incrementar las inversiones (corrientes y no corrientes) en las magnitudes señaladas y al mismo tiempo mantener préstamos bancarios, con el agravante de no cancelar las obligaciones al vencimiento, tal como lo señalan tanto el Informe del auditor como el Informe de la Comisión Fiscalizadora, que firman el Balance al 31/12/1999.

En cuanto al cumplimiento de las condiciones requeridas para el acceso y mantenimiento del derecho a la percepción de los bienes fideicomitidos, el informe de AGN 2002 señala: “...se informa sobre el régimen de penalidades, expresando que (...) la sociedad no ha tenido ninguna penalidad. Según constancias de la C.N.R.T., el Concesionario ha sido pasible de penalidades...”.

Por último, surgió de los registros contables un punto alarmante. La AGN detectó pagos efectuados a los accionistas en concepto de “Honorarios por Asesoramiento Técnico para la preparación, análisis y estudio del Plan de Inversiones y del Material Rodante” y “Honorarios por asesoramiento técnico puesta en marcha” para el período 1995-1999, que fueron “superiores a la utilidad neta de impuestos que surgían de los balances de la empresa para el mismo período, importando ello un ingreso libre de riesgos para los mismos mientras que para el Concesionario forman parte del costo de explotación”.

Desde 1998 hasta el 2002, a pesar de las renegociaciones, el transporte ferroviario metropolitano continuó con la tendencia descendente. El clima económico era crítico. El período registró un “amesetamiento” de la cantidad de pasajeros transportados y durante el 2001 y el 2002 sufrió una caída promedio de más del 20% respecto de 1999. Esto impactó con fuerza sobre las concesiones debido a que sus ingresos se fundamentaban en el pago de boleto de los transportistas.

El nuevo Plan de Inversiones debía contemplar esta situación y superar esas deficiencias. Entre los avances se había acordado un nuevo método de financiamiento, diagramado en su mayor parte a través de aumentos tarifarios en proporción a lo señalado por los índices de calidad estipulados. LA CNRT era la responsable del seguimiento de la calidad del servicio, valorizándolo por medio de un índice que combinaba mediciones objetivas de la calidad de la oferta programada, el cumplimiento de la programación y de las restantes especificaciones relativas al servicio prestado al público.

El sector empresario alegó que la devaluación cambiaria de 2002 condenó al sistema al elevar los costos, dejando comprometidas sus rentabilidades, por lo que reclamaron mayor flexibilidad en los incumplimientos contractuales, mientras aumentaron las deficiencias en las entregas de servicios y no todos los ramales eran capaces de cubrir los huecos operativos, adeudados desde hacía tiempo. A partir de allí, hubo un cambio de gran relevancia.

La crítica situación de los ferrocarriles urbanos fue reconocida por el Gobierno en el 2002, al declararse el Estado de Emergencia de la prestación del transporte público ferroviario de pasajeros concesionado. Se suspendieron todas las obras de inversión y se estableció, a cambio, un programa de emergencia de obras y trabajos indispensables y de prestación del servicio.

Primeramente se redefinieron las políticas de subsidios, que con el correr de los años se hicieron cada vez más elevados. Otra medida fue la prohibición del aumento de

tarifas acordado. Se asumió el financiamiento y pago de las obras del programa de emergencia, por medio de aportes presupuestarios, fondos recaudados en concepto de ingresos adicionales por tarifa destinados al Fondo de Inversiones constituido a partir de dichos ingresos y de otros aportes estatales.

Pero fundamentalmente, lo que el Estado de Emergencia Ferroviaria decretaba a través del Poder Ejecutivo Nacional era la determinación taxativa de la totalidad de los servicios que debían ser brindados por los Concesionarios. El nuevo contexto redefinió de manera más flexible los contratos. Este marco, como bien lo indica su nombre, nació como respuesta inmediata a un estado problemático de carácter especial. Por lo tanto su funcionamiento debía ser temporario.

Por entonces la AGN se encargó de mostrar algunas debilidades de este proceso, que lógicamente acarreó deficiencias previas que hicieron más vulnerables los mecanismos de control y regulación. En efecto, los contratos bajo el ámbito de emergencia permitieron operar con determinados atribuciones de privilegio. Hasta el día de la fecha esta situación temporaria del aparato legal se encuentra vigente. A la par, las funciones reguladoras, condicionadas por un marco legal limitado, empeoraron su proceso de desvalorización.

Casi de inmediato se debió dejar prácticamente de lado el nuevo índice de calidad de referencia, es decir un indicador objetivo para comparar la evolución del servicio ofrecido y alentar su mejora. Para ello se preveía su introducción previa y en función de los resultados otorgar alicientes tarifarios (aumentos de tarifa) pero quedó reducido a un simple elemento de monitoreo.

En cuanto a los procedimientos de control implementados y el accionar de la CNRT para las condiciones y requerimientos de los contratos, se verificaron deficiencias:

- No existe un Manual de Procedimientos aprobado.
- El control de los servicios no respondió a una planificación aprobada por autoridad superior, sino a un programa de trabajo elaborado por el Área que no siempre se cumple.
- Presentaron deficiencias en su ejecución que alteraron su confiabilidad. No se realizaron controles sistemáticos y por el contrario éstos son discrecionales y carecen de significatividad respecto al universo determinado por la Resolución 115/02- M. Producción - Anexo III, resultando en consecuencia insuficientes.

- Los informes que envía la CNRT a la Secretaría de Transporte en correspondencia con la Resolución 126/03-M.Producción, se sustentan en datos provisorios, informan solamente la cantidad de servicios prestados, globalmente y sin el detalle correspondiente a la exigencia establecida; no efectúan apreciación alguna sobre el cumplimiento o no de estos servicios, ni ratifican o rectifican posteriormente la información provisorio.

Por otra parte, la elaboración de la adecuación del nuevo régimen de penalidades que propuso el marco emergente quedó relegada a la ST. Nuevamente, la AGN registró que este régimen de multas fue aplicado parcialmente por la CNRT “desestimando las constataciones realizadas sobre la información inexacta que proveen recurrentemente los Concesionarios”.

A mediados de 2004, el esquema comenzó a explotar. Se rescindió el Contrato de Concesión de la empresa Transportes Metropolitanos Gral. San Martín S.A., concesionaria de la línea San Martín, debido a los graves incumplimientos contractuales de la empresa. Asimismo en el 2007, se rescindieron los Contratos de Concesión de la empresa Transportes Metropolitanos Gral. Roca S.A. y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur S.A., concesionarias de las líneas Roca y Belgrano Su respectivamente, por la misma razón. Dada la imposibilidad de cancelar el funcionamiento de las líneas ferroviarias, se consensuaron acuerdos que otorgarían operatividad y diligencia al servicio. Las líneas pasaron a estar operadas por la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE S.A.), compuesta por el resto de las empresas concesionarias de la Red Metropolitana, es decir, Metrovías S.A., Ferrovías S.A.C. y Trenes de Buenos Aires S.A.

Estos contratos administrativos se celebraron indefectiblemente bajo el nuevo marco de emergencia, que constituye un nuevo híbrido en la forma de contratación estatal. La excepcionalidad de la situación permitió que hasta el día de la fecha no haya plazos definidos para la prestación de sus servicios. Los acuerdos definieron que “...El operador prestará los servicios ferroviarios hasta que se defina la modalidad para su prestación o concluya por mutuo acuerdo entre las partes...”, configurándose de este modo un plazo indeterminado para la prestación.

De hecho, hay indicios de que la circunstancia extraordinaria se ha convertido en algo habitual y ordinario, transportando como algo intrínseco las severas faltas de control. El corolario observado es un manejo acotado del riesgo empresario a causa de: indemnidad a favor del operador, ausencia completa de régimen de penalidades y sujeción de retribución a ingresos entre los que se cuentan los gastos de explotación estimados. Al respecto, la CNRT informó por Nota IGCE N 002759/08 “...que no había aplicado penalidades debido a la inexistencia de reglamentación”.

Además, los nuevos contratos cuentan con la particularidad de que no fueron ratificados por el PEN. Sin este formato, el acuerdo se ha limitado a la figura del mandato, en el que el operador no asume el riesgo propio del negocio, mientras presta el servicio por cuenta y orden del Estado Nacional, sin que la selección del concesionario cumpliera con el procedimiento de licitación pública. A su vez, la AGN informó que los procedimientos mediante los cuales se contrataron trabajos y obras de mantenimiento, además de no estar dispuestos en los Acuerdos de Gerenciamiento, no garantizaron el cumplimiento de los principios de publicidad, concurrencia, competencia y transparencia que deben regir en materia de contrataciones públicas.

Por su parte, la concurrencia de oferentes estuvo limitada a la invitación efectuada por carta exclusivamente a los proveedores inscriptos en el registro de proveedores del operador. Además, careció de difusión y publicidad en todas las etapas del procedimiento, e incluso los actos de apertura resultan de carácter privado.

En cuanto a un análisis de los estados contables, para los tres servicios entregados por UGOFE S.A., se detectaron diferencias entre lo estimado en las respectivas resoluciones, aprobándose los gastos mensuales, y lo realmente ejecutado. Asimismo hubieron demoras en los procesos de aprobación de las readecuaciones de las estimaciones de gastos mensuales –han significado reconocimientos retroactivos que llegaron hasta los siete meses–, los atrasos en las rendiciones de cuenta de la UGOFE S.A. para los plazos estipulados en los respectivos Acuerdos de Gerenciamiento, y las tardanzas significativas de la ST en la aprobación de las rendiciones de cuenta.

### **Ferrocarriles de carga**

En sus auditorías a las distintas concesiones de ferrocarriles de carga en el nivel nacional, la AGN ha comprobado, en términos generales, incumplimientos reiterados de las obligaciones contractuales en materia de Programa de inversiones obligatorias, mantenimiento y pago del canon. Incumplimientos que en reiteradas ocasiones, hubieran permitido la rescisión del contrato por culpa del concesionario.

Por ello, la AGN ha recomendado con insistencia:

- 1) Requerir a los Concesionarios el máximo detalle en los informes anuales de inversión, con expresa mención de las unidades comprometidas y ejecutadas en el período y de los porcentajes de avance acumulados para cada uno de los rubros.



2) Exigir a los Concesionarios implementar los programas de mantenimiento de infraestructura, material rodante y señalamiento, a fin de evitar mayores deterioros del sistema concesionado. Instar al cumplimiento de los ciclos de mantenimiento previstos contractualmente para las locomotoras.

3) Exigir al Concesionario el pago de las multas y sanciones, debiendo la Autoridad de Aplicación agilizar la culminación de los procesos pendientes.

## **TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS**

La AGN ha realizado múltiples auditorías en materia de transporte automotor de pasajeros. A continuación, en un comprimido resumen destacamos los principales hallazgos en materia de:

- Seguridad.
- Acceso a subsidios tarifarios a partir del SISTAU, y por último, y esencial para nuestra tarea al frente de este órgano de control externo,
- Accesibilidad del transporte automotor para las personas con movilidad y/o comunicación reducida.

### **Seguridad y Transporte Automotor de Pasajeros**

Entre otros informes vinculados con la materia, se destacan y “Verificar los controles realizados respecto de las medidas de seguridad en el Servicio Público de Transporte Automotor de Pasajeros” (*Res. AGN 51/07*). y “Evaluación y Control del Sistema de Revisión Técnica de Jurisdicción Nacional, del transporte automotor” (*Res. AGN 130/08*).

En el primeros de los informes indicados se observaba:

- La fiscalización realizada por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) de vehículos que prestan servicio en el transporte automotor de pasajeros, urbano e interurbano resulta escasa con relación al total del universo, a la cantidad de procedimientos y al porcentaje que se verifica en cada uno de ellos.
- Deficiente utilización de los recursos con que cuenta el Área de Fiscalización.
- Los controles que realizan los Talleres de Revisión Técnica (TRT) no son objetivos, obtienen resultados no homogéneos y carecen de exactitud para garantizar la seguridad necesaria en la habilitación de los vehículos revisados en sus instalaciones, en cumplimiento de la Revisión Técnica Obligatoria (RTO).
- Aunque se verificaron deficiencias en los TRT, la CNRT no emitió acta alguna para iniciar el procedimiento sancionatorio, permitiendo a los talleres

con deficiencias, continuar con las revisiones, lo que pone en riesgo la seguridad que el sistema de revisión debería salvaguardar.

La realización de estos hallazgos constituyen verdaderas alarmas, tendientes a evitar a –partir de mejoras en la gestión– accidentes y pérdidas de vidas.

### **Subsidios a través del SISTAU**

Entre otros puntos de auditoría, la cuestión fue abarcada en el informe aprobado por las Res. AGN 82/06 y en “Verificación de los procedimientos y controles con relación a los bienes fideicomitidos del Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) y del Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)” (Res. AGN 208/08).

Aunque no es la materia principal de este estudio, quisiéramos destacar que desde su creación y hasta el 31/12/27 se habían transferido **\$5.309.206.391** en concepto de SISTAU pasajeros.

En ese mismo informe, la observación 4.2.1. señala:

“La derogación del inciso c) del artículo 2° de la Resolución de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE N° 337/04, que *establecía la rendición de los fondos como requisito para el acceso y mantenimiento de los bienes fideicomitidos*, no se condice con lo dispuesto por la Ley N° 24.156 ni con los objetivos que ésta persigue”.

El artículo 8° de la Ley 24.156, en su último párrafo, establece:

“Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes...”.

Asimismo, dentro de los objetivos enunciados en el citado plexo legal (*art. 4*), figura el de

“...Garantizar la aplicación de los principios de regularidad financiera, legalidad, economicidad, eficiencia y eficacia en la obtención y aplicación de los recursos públicos...”.

La derogación del requisito establecido en el artículo 2º, inciso c, de la Resolución de la Secretaría de Transporte 337/04 determinada por su Res. ST 512/06 resulta contraria a lo exigido por la Ley de Administración Financiera.

En tal sentido, la figura de la Rendición de Cuentas sujeta el uso del dinero público no sólo al cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, sino también a estándares de austeridad, eficiencia y, sobre todo, transparencia.

## **Accesibilidad**

Desde 2002, la AGN profundiza el estudio en materia de ACCESIBILIDAD del transporte automotor de pasajeros para personas con movilidad reducida. Son testimonio de ello la emisión de dos informes:

- El informe aprobado por la Res. AGN 196/03 tuvo por objeto: “Verificar el cumplimiento de la normativa referida a la Secretaría de Transporte de la Nación dentro del marco del artículo 75 de la Constitución Nacional y Tratados Internacionales relativos al derecho al acceso de las personas con movilidad y/o comunicación reducida, con autonomía y seguridad, al transporte público automotor de pasajeros”. Su aporte fue relevante, pues fue la primera ocasión en que se incorporó en los equipos de auditoría a personas con movilidad y/o comunicación reducida, lo que permitió elevar la agudeza de las observaciones realizadas.

- El informe aprobado por la Res. AGN 29/10 tuvo por objeto “Verificar los controles ejercidos sobre el cumplimiento de la normativa relacionada con el Sistema de Protección Integral de los Discapacitados (SPID), en el transporte público de pasajeros (Automotor, Ferroviario y Subterráneo) que presta servicio en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA)”. Entre las principales observaciones del accionar de la CNRT en esta materia, se destaca:

- Falta de una planificación para el control de frecuencia de unidades de pisos bajos; procedimientos de fiscalización, realizados durante 2008, que no contemplan la totalidad de las Líneas de Transporte Automotor y carencia de medidas ante los incumplimientos constatados.
- Deficiencias en el accionar de las inspecciones en cabeceras de las líneas, sobre los aspectos a controlar y la utilización de planillas de relevamiento en los procedimientos de control que no contemplan ítems sobre el estado general del equipamiento específico/obligatorio.

- Retrasos en el diligenciamiento de los expedientes que tramitan la aplicación de sanciones.

Como hecho positivo debe destacarse que con posterioridad a la emisión de este informe y a la luz de sus Comentarios, Observaciones y Recomendaciones, la CNRT dictó la Resolución 230/2010<sup>2</sup> tendiente a generar mecanismos que den respuesta a esta problemática.

Los efectos prácticos de la aplicación de esa normativa serán evaluados en futuras labores de auditoría.

---

<sup>2</sup> Ver en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167464/norma.htm>

## **OBRAS PÚBLICAS, OBRAS VIALES**

La auditoría sobre la Obra Pública de modo general se realiza con base en el criterio que debe iluminar su ejecución, es decir los grandes principios que rigen en la Argentina según el Régimen Regulatorio conformado por la Ley 13.064, de Obra Pública y demás normas reglamentarias y modificatorias, a saber:

- Transparencia (que es la publicidad y además el conocimiento de todos los actos de la autoridad).
- Concurrencia (competencia efectiva entre varios).
- Legalidad (sujeción a la ley).
- Formalidad (el proceso debe ajustarse a un procedimiento que limita la discrecionalidad del funcionario).

El universo auditado en este sector es muy vasto (Direcciones Nacionales de Vialidad, de Arquitectura, Administración de Puertos, OCCOVI, etc.), máxime al poner en práctica en esta década una nueva política de inversiones canalizadas fuertemente a través de nuevos mecanismos extragubernamentales para su ejecución. Encontramos entonces las ejecuciones de obra pública por medio de gestión privada financiadas mediante subsidios y otras contribuciones públicas, vía fondos específicos a empresas privadas, concesionarias de servicios o administradoras de operaciones como en el caso de los ferrocarriles (tras el fracaso de las concesiones), organizaciones no gubernamentales para construir viviendas y otras obras de infraestructura, fondos fiduciarios ejecutores que se preveían originalmente con recursos privados, pero que ahora se manejan con aportes ciento por ciento públicos (caso de obras en el sector energético), entre otros ejemplos destacables.

La Auditoría reaccionó a estos nuevos desafíos ampliando el espectro de sus auditorías, planeando nuevas en función de la significatividad de los recursos en juego y asimismo reestructurando la organización, como cuando se creó hace dos años y medio una nueva gerencia para el control de las transferencias del Gobierno nacional. Las auditorías de la AGN analizan así la obra pública desde distintas perspectivas y “cruces”.

Destacamos acá las conclusiones sobre las auditorías de gestión de programas de infraestructura, como los Contratos Rehabilitación y Mantenimiento de obras viales (CReMa) cofinanciados por el Tesoro y el Banco Mundial, obras viales de mejoras, obras financiadas por fondos de infraestructura y fondos fiduciarios específicos en el sector energético, etc. Las observaciones son repetidas y afectan desde los principios de la obra

pública por falta de concurrencia, procedimientos inadecuados o incluso falta de cumplimiento de los procedimientos establecidos, hasta la ausencia de rendición de cuentas de los fondos transferidos, pasando por problemas diversos, precios excesivos, demora en las obras y sucesivas redeterminaciones de precios –incluso antes de comenzar la ejecución–, adelantos de fondos sin justificar, errores de planificación, etc.

Por otra parte, y como caso paradigmático de lo que han sido las renegociaciones de concesiones de obras viales, al analizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales de los concesionarios de la red vial nacional bajo el Decreto 1007/03, su rentabilidad y la gestión de control del organismo, la AGN observó lo siguiente:

- que el criterio de no computar el tránsito real para reestablecer el equilibrio económico-financiero de los concesionarios –aprobado por Resol. MPFIPyS 805/05– no reflejaba la economía del contrato e impactaba negativamente en el resultado de la Caja Única; y
- que al excluir una parte de la traza y la estación de peaje Solís del sistema de concesión se perdían los beneficios en los resultados del Corredor Vial 4, pues esta concesión pasaba de ser superavitaria a ser subvencionada. Asimismo, se alteraba el Sistema objeto de la licitación convocada por el Decreto 425/03. Posteriormente se dispuso la extinción de este contrato.

Se observa de modo general que no existe una estrategia ex ante del impulso de la obra pública, se actúa por capricho, amistad, acciones espasmódicas y a la vez hay muchos fondos disponibles. La ejecución se demora, aparecen las redeterminaciones de precios, los presupuestos quedan superados y se deben ajustar. Todo ello alimenta un proceso que termina en obras sin orden de prioridades; grandes atrasos en los plazos de obra y sobrecostos respecto de los originalmente presupuestados.

No se advierte una capacidad empresaria adecuada para competir ni tampoco para una buena ejecución. No hay así verdadera competencia, entendida como pugna entre varios oferentes en las licitaciones, y encontramos en cambio escasez de muchos materiales y de maquinarias.

No existe una planificación estratégica de la inversión pública, que es el paso previo para, una vez salidos de la emergencia, implementar los planes de inversión de manera eficiente. Así y todo, se suele invocar todavía hoy la emergencia para encubrir los problemas de gestión. En consecuencia, no hay selección objetiva de prioridades y camino crítico de ejecución. Muchos trabajos exigen un *pari passu* de distintos programas, así –por ejemplo–, la profundización del dragado en la hidrovía acordado con concesionarios a veces no está acompañada por la mejora de los accesos a las terminales portuarias; una línea de alta tensión eléctrica entra en servicio antes de que exista efectivamente la energía a transportar; se ejecutan pavimentaciones sin cálculos basados en matriz de tráfico, etc.

En definitiva, se verifica que se incumple un criterio técnico universalmente aceptado: antes de comenzar su ejecución física, las obras deben haber cumplimentado un riguroso plan de estudios de prefactibilidad, factibilidad y proyecto que aseguren al comitente la conveniencia de ejecutar la obra según los programas aprobados y con riesgos bajo control. Ninguna obra debería ser comenzada si no existe una previa programación financiera que asegure el flujo de fondos hacia ella.

Los proyectos de obra son deficientes técnicamente. Esto incide de manera negativa en el proceso licitatorio, en la ejecución de la obra, en su costo, en el presupuesto, en la obra terminada. Muchos diseños son antiguos y quedan desactualizados al momento del llamado a concurso, y el efecto es el de un mal diseño.

Los presupuestos oficiales son deficientes, desactualizados y afectan directamente al proceso licitatorio, pero también complican la ejecución impulsando ajustes y mayores costos que exigen redeterminaciones. Como caso extremo, nos encontramos con que se eliminan valores base (presupuesto oficial) y la base pasa a ser la mejor oferta (caso líneas de alta tensión en la Patagonia); ello no es más que un criterio ilógico de ejecución de obras que permite y alienta el sobre costo en la obra pública, ya que quien pone el precio no es el comitente sino el oferente; y este lo puede hacer con colusión de oferentes, mientras el comitente permanece inerte ante el incremento de los precios. Ello es aun más grave cuando el comitente es el Estado y los fondos involucrados son públicos.

Los procedimientos licitatorios están viciados, hay cambios de pliegos en el proceso, renegociaciones con el ganador. La formalidad no se cumple. Se modifican presupuestos en el curso de la licitación, se cambian los criterios de admisibilidad. Y hasta se observan importantes (significativas) modificaciones contractuales después de la adjudicación.

No hay concurrencia efectiva en las licitaciones, siempre se repiten las mismas tres o cuatro firmas ofertantes en cada tipo de concurso y los precios se alinean y lo único que se alterna de una a otra es el ganador de cada licitación. Este es un posible comportamiento colusivo, que motivó incluso una investigación del Banco Mundial cuyo resultado no se comunicó.

Se demoran las obras tanto para su inicio como en su transcurso durante la ejecución una vez iniciada. Las obras se encarecen y se perjudica al usuario. Las demoras en los tiempos de ejecución sumadas a la inflación inciden luego en un fuerte impacto en los precios por los procedimientos de redeterminación de precios que actualizan valores mediante índices específicos, cuyos componentes no son los índices de precios del INDEC y en muchos casos son aportados por la Cámara de la Construcción, que es parte. Por supuesto, este es otro resultado de la falta de confianza en las cifras del INDEC.

Observamos que el mayor costo deviene de licitaciones imperfectas cuando no espurias, que aceptan incluso precios superiores a los del presupuesto oficial –si es que este



se mantiene– y a partir de allí se ajusta con la inflación sectorial, en un mercado recalentado. Pero por otro lado, vemos una absoluta descoordinación entre la política global, que debería combatir la inflación, y la sectorial, que la alimenta.

El encarecimiento de las obras repercute a su vez en los presupuestos, que quedan desactualizados y deben ajustarse sistemáticamente. Es la contracara del cálculo subestimado de recursos con el cual se presenta el Presupuesto Nacional año a año para reservar un enorme margen de discrecionalidad al Ejecutivo.

La eternización de muchas obras resulta así una constante. La administración (el Ejecutivo) en sus distintas áreas carece de capacidad de gestión para el seguimiento y supervisión de las obras, la gestión de inspección es deficiente, las obras se terminan y muchas no soportan el paso del tiempo, no se utilizan los materiales ni las técnicas adecuadas. Pero esa baja capacidad de gestión se observa –como no podía ser de otro modo– también en la aplicación de multas y sanciones a los contratistas, por lo que se puede actuar mal sin temor a perder dinero, ni a quedar fuera de futuras licitaciones, ni a tener que compensar lo que no se hizo. Se llega así a un alto nivel de impunidad.

El panorama es mucho peor cuando la obra se ejecuta a través de terceros, es decir no por gestión directa de una oficina de Gobierno, sino por medio de un concesionario o administrador de servicio público o de una organización intermedia, etc. En esos procesos no se suelen observar las exigencias de la contratación de una obra pública para su adjudicación al contratista; las más de las veces se hacen contrataciones directas, los procesos de contratación son anormales y hasta faltan registros adecuados, se observan problemas contables o incluso carencias contables y no hay rendición de cuentas.

No encontramos tampoco análisis alguno del impacto de las obras, las prioridades se fijan con criterios no objetivos y el usuario no aparece en los objetivos.

Por supuesto, las recomendaciones de auditoría son múltiples y variadas, dependiendo del tipo de obra, por lo que me detengo básicamente en los elementos comunes, comenzando por la evidente baja o mala capacidad de gestión de las principales dependencias públicas que están en cabeza de la obra pública: Secretarías de Estado (Transporte, Energía, Vivienda), Direcciones (Vialidad, Arquitectura, Administración de Puertos, OCCOVI), lo que exige fortalecimiento institucional, algo que a esta altura comenzaría por un cambio de conducta.

Los oficinas públicas (ministerios, secretarías, entes descentralizados) en cumplimiento de sus competencias específicas y de sanos criterios técnicos y administrativos deben planificar y a partir de allí determinar prioridades y con ello la adjudicación de los recursos –siempre escasos, en el sentido de que son menores que la suma de todas las necesidades–. Ese plan es el que debe proponerse luego al Congreso a través del Presupuesto. Y el Presupuesto debe ser una guía, no quizás rígida pero tampoco inexistente e ignorada.

A manera de ejemplo puede citarse una auditoría de Relevamiento de la Obra Pública hecha en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (*Resol. AGN 39/09*) que tuvo por objeto relevar la Obra Pública realizada por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios por sí, por medio de transferencias o a través de Fondos Fiduciarios, y evaluar la gestión desarrollada por la Subsecretaría de Recursos Hídricos con relación a uno de sus programas (esto último, comentado en “Recursos Hídricos”).

Las observaciones formuladas son:

- El Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios no cuenta con una planificación estratégica para las obras públicas a realizar en el territorio nacional a mediano y largo plazo, que relacione las acciones que están llevando a cabo las Secretarías y los Fondos Fiduciarios de su órbita.
- Los incrementos en el presupuesto del Ministerio de Planificación aprobados por la Jefatura de Gabinete fueron de un 32% en el 2005 (con casi \$1700 millones) y un 57% al año siguiente con más de \$4200 millones, volviendo a resultar como en sucesivos ejercicios uno de los mayores beneficiarios de los incrementos presupuestarios de la década.
- No se pudo constatar la existencia de instructivos que normen los procedimientos implementados por el Ministerio para la realización de obras públicas mediante transferencias a las jurisdicciones.
- La definición de una producción ligada a los recursos financieros en el caso de las Transferencias ha ido disminuyendo. En el año 2004 casi el 100% de las transferencias tenía definido metas u obras, en el año 2005 disminuyó al 72% y en el año 2006 resultó del 63%.
- Ausencia de un sistema de registro que permita obtener información con respecto al universo de los convenios suscriptos para transferencias de fondos con los distintos gobiernos provinciales o municipales.

Por ello, es bueno reiterar que para planificar es necesario usar adecuadas herramientas técnicas, modelos (matrices) de tráfico en materia de transporte, además de proyecciones de producción y comercio en puertos y vías navegables, proyecciones de producción y crecimiento para la demanda de energía y de la oferta y disponibilidad de las distintas fuentes, en fin: el conjunto de basamento técnico necesario para saber qué demanda podemos proyectar y a su vez con qué medios podemos contar para satisfacerla. De la planificación debe surgir un cronograma de obras y una secuencia del conjunto de los trabajos concatenados a esa ejecución. En la contratación deben observarse los principios básicos de la obra pública, que están siendo sistemáticamente violados: Transparencia, Concurrencia, Legalidad y Formalidad, y debe reducirse drásticamente el margen de

discrecionalidad. Los pliegos deben también diseñarse con seriedad y rigor técnico; llegado el caso, el Estado puede apelar a consultorías para cubrir sus necesidades.

Los presupuestos oficiales de obra deben hacerse con seriedad y precisión y no es admisible que se licite sin ellos. Se deben revisar las trabas a las impugnaciones: en varias licitaciones se exige un depósito previo de hasta el 30% del valor de la obra en efectivo, lo cual inhibe prácticamente el reclamo. El Estado debe contar con precios guía, con “*benchmarking*”, para lo cual es importante mantener un volumen de trabajos por administración. Debería asegurarse además la concurrencia.

Las obras deben inspeccionarse, controlarse, el ente a cargo debe obligar a los contratistas, concesionarios, o sea quien fuere el ejecutor, a cumplir y en su caso sancionar las faltas.

Debe hacerse el análisis ex post, el del impacto económico y social de las obras, sus resultados efectivos y recoger la opinión de los ciudadanos al respecto en su calidad de usuarios, es decir completar una evaluación integral.

## **AEROLÍNEAS ARGENTINAS**

La Ley 26.412 dispuso la estatización del grupo Aerolíneas Argentinas-Austral Cielos del Sur, que comprende, además de esas dos empresas de transporte aerocomercial, las firmas Aerohandling S.A., de servicios de rampa, y JetPaq SA, de correo aéreo y transporte de cargas. Asimismo la norma estableció que la AGN efectuara un balance de sus estados contables a la fecha de transferencia de la administración al gobierno nacional, esto es al 10 de julio de 2008, y encargó al Tribunal Nacional de Tasaciones la valorización comercial de su Patrimonio Neto, ante una eventual compensación al grupo empresario de origen español que posee el paquete accionario mayoritario. La Tasación del Tribunal arrojó un valor negativo que en términos prácticos significa un valor cero de expropiación.

Si bien el Estado tomó el control total operacional de las empresas del grupo a mediados de 2008, recién se registró la no presencia privada en Directorio desde fines de 2008. Pero a pesar de ello todavía no se completó el traspaso accionario, mientras que el accionista mayoritario privado inició una demanda contra el Estado ante el CIADI (que es centro internacional del Banco Mundial para la resolución de controversias sobre inversiones extranjeras).

La AGN efectuó un dictamen sobre los Estados Contables (EECC) de dichas empresas a la fecha de corte (al 10 de julio de 2008) y el dictamen sobre el balance anual al 31 de diciembre de 2008, este último luego rectificado por el Directorio del grupo, atendiendo incluso a diversas observaciones del primer dictamen de la AGN. De todos modos, en todos los casos y atendiendo al tenor de las incertidumbres, observaciones y limitaciones del trabajo de auditoría, tal dictamen resultó, para todas las firmas, de “abstención de opinión”. Destacamos entre las causas de esa abstención, de modo genérico: la auditada no realizó determinadas acciones, la ocurrencia o no de hechos futuros (una manifiesta incertidumbre sobre su evolución comercial principalmente), así como determinadas cuestiones societarias y asuntos aún no resueltos en otros ámbitos.

De todos modos, se advierte que el Patrimonio Neto estimado resultaba negativo en más de 2000 millones de pesos. Poco tiempo antes de la decisión parlamentaria de poner a la AGN a auditar, la anterior gestión del grupo estimaba un Patrimonio Neto positivo en \$50 millones, el que corrigió poco después –antes del ingreso de la AGN pero luego de que se lo anunciara– a sólo \$100 millones negativo.

La rectificación del Balance 2008 elaborada por la sociedad se basó en ajustes técnicos, esto es, la imputación de los resultados en los períodos en los que consideró que se verificó el hecho generador, lo que afectó el Ajuste de Resultados de Ejercicios Anteriores, y algunos casos de carácter impositivo relacionados con situaciones

contingentes cuyos hechos confirmatorios ocurrieron después de la emisión de los Estados Contables del ejercicio 2007.

A raíz de la rectificación de los EECC resultó una disminución del Patrimonio Neto al 31/12/08 de cada una de las sociedades y una menor pérdida en el ejercicio 2008, con impacto negativo en los resultados de ejercicios anteriores. Como vimos, la significatividad de las limitaciones en el alcance señaladas en estos informes de auditoría, así como las situaciones de incertidumbres allí reflejadas, dieron sustento a esa nueva abstención de opinión en cada uno de los dictámenes emitidos por la AGN sobre el Grupo aerocomercial.

Finalmente los resultados de 2008 fueron en Aerolíneas Argentinas de una pérdida neta de más de \$ 1800 millones, con un resultado negativo acumulado no asignado de casi \$ 4450 millones y un Patrimonio Neto negativo de \$ 3500 millones y un déficit de capital de trabajo de casi \$ 2500 millones.

En el caso de Austral Líneas Aéreas, el resultado de 2008 fue negativo en \$271 millones con un acumulado no asignado negativo de \$430 millones, un Patrimonio Neto negativo de \$331 millones y un déficit de capital de trabajo superior a los \$100 millones.

Este desastre financiero se traslada al terreno operacional, ya que la empresa estaba en condiciones extremas, con aviones antiguos, muchos de ellos parados en hangares por falta de repuestos y mantenimiento, contratos de *leasing* onerosos, compromisos de compra de nuevas aeronaves sin ratificar, entre otras dificultades visibles.

El Grupo empresario subsistió sólo por asistencia financiera del Tesoro Nacional, que fue siguiendo un ritmo creciente, lo que permite advertir además que la nueva administración no ha dado con un rumbo correcto para corregir el desastre de gestión. Esa enorme asistencia financiera que viene recibiendo el Grupo económico ARSA-AU, mediante transferencias de fondos para hacer frente a las erogaciones corrientes a partir del 10 de julio de 2008 (cuando el Estado asume la administración), ascendía a fin de 2008 – esto es, sólo luego de seis meses de gestión estatal– a \$932 millones, de los que un 77% se destinaron a Aerolíneas Argentinas y un 23% al resto de las firmas del grupo.

Al 31 de octubre de 2011, el total de transferencias del Estado Nacional al Grupo alcanzaba ya a \$7900 millones más otros \$200 millones para la compra de aeronaves *Boeing*. Estimando *grosso modo* lo recibido en los dos meses siguientes hasta fin de año, resulta que la empresa fue asistida con unos USD 2000 millones, sin que sepamos por otra parte cuánto más les va costar a los argentinos.

Este difícil cuadro de situación ya era evaluado por el Congreso desde el inicio de la gestión estatal, por lo que se solicitó a la AGN una auditoría de gestión.

Esa auditoría tuvo por objeto la “Gestión de Aerolíneas Argentinas S.A. (ARSA) y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. (AU) desde el 17/07/08 hasta el 30/06/09”. El Informe fue aprobado por Resolución AGN 55/11.

Se observaron serias falencias en el ambiente de control interno que ya habían sido detectadas por la AGN en su Informe Especial 215/08; de las medidas correctivas sugeridas sólo se cumplió con la recomendación de crear el área de Auditoría Interna.

También se observó:

- La inexistencia, con carácter previo a la firma del Acta Acuerdo, de un análisis legal ni un análisis técnico que estimase cuáles podrían ser las decisiones y los costos, para el Estado Nacional, del rescate de las compañías ni de las inversiones necesarias para normalizar el funcionamiento de la empresa y reinsertarla competitivamente en el mercado aerocomercial, que atravesaba una difícil situación.
- Que la gestión operativa no se basó en un plan de negocios, sino que se advirtió, en general, un comportamiento reactivo a las situaciones que se presentan.
- Deficiencias en la planificación de las compras y contrataciones, con dificultades en los procesos operativos para acceder a la justificación documentada de las decisiones de contrataciones.
- Que la entidad no cuenta con información organizativa y financiera de la totalidad de las empresas vinculadas, ni con un análisis de su gestión que le permita determinar la utilidad de su propiedad. La antigüedad promedio de la flota a septiembre de 2008 era de 19,4 años (la más antigua en el nivel internacional).

Respecto de la gestión operativa se observó:

- Ligeras disminuciones de naves en operación pero con aumento de unidades en línea de vuelo.

- La participación en el mercado cayó durante el período, en particular en destinos regionales y de cabotaje, y disminuyó la rentabilidad de las sucursales.
- La variación de los indicadores financieros continuó presentando un deterioro de las variables del grupo empresario, tanto en el nivel de solvencia como en el de endeudamiento, además de mostrar la carencia de financiación propia, liquidez y especialmente de capital de trabajo para hacer frente a los compromisos establecidos.
- En el primer semestre de 2009, los ingresos promedio mensuales propios de la empresa fueron menores que los anteriores, y los gastos operativos crecieron de manera significativa, superando en algunos casos –a agosto de 2009– lo presupuestado para el año, en particular los rubros solventados por la asistencia del Estado Nacional.
- El Estado Nacional incrementó los aportes para cubrir las erogaciones, especialmente en los rubros Personal, Combustible y Material Aeronáutico, de modo de permitir la operatividad de las compañías.
- No se cuenta con informes sobre el origen de los pasivos previos del grupo.

Como hemos visto en los resultados financieros en términos de aportes del Tesoro y aun considerando que una parte de esos fondos se destinó a renovación de la flota, el panorama operacional de este Grupo, cuya estatización aún no ha sido formalmente resuelta y que además colocó al Estado frente a un juicio de los anteriores accionistas ante el CIADI (Tribunal de Solución de Controversias de Inversión del Banco Mundial), resulta francamente complejo.

## EL CASO LAFSA

La AGN auditó en la Secretaría de Transporte el Convenio LAFSA-SOUTHERN WINDS (*Res. AGN 33/07*), en cuanto a la ejecución del Acuerdo de Colaboración Empresaria (ACE) LAFSA S.A.- SOUTHERN WINDS (SW), que incluía el estudio de los actos, procedimientos autorizaciones y concesiones cumplimentadas por la Secretaría de Transporte (ST) y la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial (SSTA), como la constitución y funcionamiento del Órgano de Coordinación (OC) del ACE previsto en la cláusula séptima del Convenio.

El informe se aprobó por mayoría, con el voto en disidencia de tres representantes del oficialismo (los Auditores Generales Dr. César Arias, Dr. Francisco Fernández y Dr. Gerardo Palacios).

Los eventos auditados se desarrollaron en 2003. El 16 de abril de ese año, la empresa LAPA suspendió la prestación del servicio público de transporte aéreo de pasajeros y mediante el Decreto 1238/03 se creó la Empresa LAFSA con la finalidad de garantizar los servicios a los usuarios ante la cesación de LAPA y DINAR. Los accionistas de LAFSA eran el Ministerio de Economía y el Ministerio de Planificación Federal, con un 40% cada uno, mientras que el 20% restante lo tomó INTERCARGO.

El decreto de creación fijaba un plazo de 180 días para privatizar LAFSA. Su presidente sería un representante del Ministerio de Planificación; el vicepresidente, un representante del Ministerio de Economía. Los recursos de LAFSA fueron aportados exclusivamente por el Estado Nacional, lo mismo que los del ACE, transfiriendo el Tesoro Nacional al ACE casi \$123 millones entre octubre de 2003 y marzo de 2005.

El auditado señaló como explicación de esta decisión, que ante el cese de LAPA y DINAR, quedaban operando Aerolíneas Argentinas-Austral con el 85% del mercado y SW. Se opta por SW como la contraparte del ACE para evitar un casi monopolio de Aerolíneas Argentinas-Austral.

Pero la empresa SW también se encontraba en serias dificultades financieras y económicas: sus estados contables presentaban patrimonio neto negativo (\$47 millones) al suscribir el ACE y tenía dos últimos ejercicios con pérdidas del orden de los \$50 millones, a la vez que estaba al borde de la cesación de servicios.

El ACE entre LAFSA y SOUTHERN WINDS se firma en septiembre de 2003, acompañado de tres anexos con el Plan Operativo y de Negocios, la nómina de personal de la ex LAPA y DINAR a transferir y la estructura de costos operativos y consumo de combustibles.

El Secretario de Transporte se desempeña como presidente ad hoc del Órgano de Coordinación del ACE, con funciones de fiscalizar, revisar y auditar su funcionamiento.



Las observaciones:

- Del ACE no se desprende la forma en que se pondrá en funcionamiento LAFSA como compañía aérea, sólo cita obligaciones de ella y no especifica las de SOUTHERN WINDS, quien conserva para sí la operatoria comercial y empresarial sin participación de LAFSA.
- El Estado, a través de LAFSA, asume obligaciones de pago de combustibles y de sueldos sin que se aportaran elementos que demuestren que estos gastos generaran una mejora objetiva en la situación general de LAFSA para favorecer su posterior privatización.
- Sobre el Convenio: La cláusula primera establecía la distribución de los ingresos entre LAFSA y SOUTHERN WINDS, pero del informe surge que no se advierten acciones tendientes a propiciar la distribución de los ingresos, que en su totalidad fueron percibidos por S.W. sin distribuirlos.
- La cláusula cuarta establece que LAFSA aportará hasta \$32 millones mensuales de combustibles, pero no suministraron a la Auditoría los antecedentes o análisis que justifiquen ese monto en pesos ni en litros de nafta. Asimismo, se señala que LAFSA no controlaba la utilización del combustible por parte de SOUTHERN WINDS mediante procedimientos adecuados.
- A pesar de tener durante el año 2004 LAFSA y SOUTHERN WINDS similar cantidad de personal, lo gastado en dicho rubro fue muy superior por parte de LAFSA (\$ 26,1 millones) con relación a SOUTHERN WINDS (\$ 15 millones). Tanto LAFSA como el Órgano de Coordinación no aportaron evidencias que indiquen que efectuaron el control previsto en el convenio respecto que SOUTHERN WINDS debía mantener su personal (existente al inicio del acuerdo) durante la vigencia del mismo.
- Respecto al resultado del ACE: entre el Estado Nacional y LAFSA aportaron \$101,6 millones para el funcionamiento del ACE sin percibir ingreso alguno.
- Referidas a los controles de la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial sobre la normativa aplicable respecto de LAFSA y SOUTHERN WINDS: Las áreas competentes sólo ejercieron controles para LAFSA y S.W. al otorgarse la concesión, sin ninguna actualización posterior.

La empresa SOUTHERN WINDS no presentó el Plan de Acción para los años 2004 y 2005 ante la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial. Tampoco lo hizo con sus informes trimestrales sobre los pasajeros transportados, kilómetros volados, etc.; tampoco presentó los balances 2002 y 2004 en término, mientras que LAFSA no presentó los correspondientes a 2003 y 2004.

Del estudio de los balances de S.W. surge que los costos del año 2004 son 18% menores a los del año 2003. En virtud de sus pérdidas del 2003 y 2004 tenía una situación de inviabilidad económica al firmarse el Acuerdo, lo cual se corrobora cuando luego de cesado el ACE se presenta en concurso preventivo de acreedores.

## LA HIDROVÍA PARAGUAY-PARANÁ

La Hidrovía Paraná-Paraguay está conformada por los ríos Paraguay, Paraná y De la Plata. Tiene una extensión de 3442 km que se inicia en el extremo norte en el Puerto de Cáceres (Brasil) y finaliza en el puerto de Nueva Palmira (Uruguay). Se trata de la arteria más importante de comunicación fluvial y de transporte para los países que la comparten: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

Los informes de la AGN se refieren esencialmente al contrato original con la firma concesionaria Hidrovía S.A. para el dragado, balizamiento y mantenimiento, por el sistema de peaje y subsidios, y a sus sucesivas reconsideraciones, con la enumeración de modificaciones y decisiones que implicaron concesiones importantes y beneficios cuestionables para esa empresa.

La licitación de la Hidrovía Santa Fe-Océano se realizó en 1993 y se adjudicó en 1995, previendo la garantía de un calado desde Punta de Indio (Río de la Plata) hasta Puerto San Martín y 22 pies desde allí hasta Puerto Santa Fe bajo régimen de monopolio con plazo de concesión por 10 años. Se disponía asimismo la creación de un órgano de control del servicio, una intención que no se concretaría.

La función de control fue delegada en la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables (SSPyVN). Luego los repetidos Informes de la AGN dieron cuenta de la insuficiente tarea de contralor de la SSyVN. En efecto, la función asumida por la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables, con apoyo de consultoría externa (Deloitte) para las tareas de control/auditoría del tráfico en el canal, control del cobro adecuado del peaje, del curso de las obras comprometidas, etc. evidenció a lo largo del contrato un ineficiente desempeño con incumplimiento de las obligaciones en relación con la concesión.

En 1997 se renegoció el contrato entre la Nación y el concesionario y se firmó un Acta-Acuerdo entre las partes que incorporó un régimen de mayores costos abandonando el sistema de *price cap* (“precio techo”), y se amplió el plazo de la concesión a 18 años. Se introdujo además el concepto de “áreas de dragado experimental” de mayor calado y extensión del canal Punta Indio. En tanto, se mantuvo el subsidio trimestral.

Esa renegociación sería luego objetada en un Informe de la Oficina Anticorrupción (OA) de 2003 por “re-diseñar” y “re-escribir” el contrato al amparo de incumplimientos de la compensación y aportes del Estado, incluyendo la no tributación de IVA sobre el subsidio y la posibilidad del ajuste de la tarifa por mayores costos. También objetaba la OA la adjudicación directa de la reparación de equipos en plazos “irrazonables”.

El gobierno autorizó el aumento del precio base entre 1998 y 1999 y otro tanto se hizo con el subsidio para compensar el desvío bruto de tráfico por la apertura del canal

Martín García hasta el río Uruguay para garantizar la ecuación económica. Para respaldar estos ajustes se hicieron cálculos con base en el respeto de la ecuación económico-financiera del Plan Económico Financiero (PEF) original del contrato, o sea, se trataba de mantener la Tasa Interna de Retorno (TIR) del proyecto, que era del 19,38%. Pero al hacer esos cálculos, por el lado de los costos se realizó una indexación, mientras que para los ingresos se mantuvo el nivel del tráfico del plan original del contrato, cuando ya a ese momento se había incrementado un 28% respecto del PEF, lo que fue observado en un estudio de la AGN.

En el 2000, un nuevo reclamo de mayores costos del concesionario fue rechazado por la Procuración del Tesoro, que, al analizar el pedido, observó que la aplicación de índices de precios para ese cálculo violaba la entonces vigente Ley de Convertibilidad. La Procuración admitió que, en todo caso, esos eventuales ajustes de la tarifa debían hacerse con base en estudios de costos ad hoc.

En enero de 2002, la Ley 25.561, de Emergencia Económica, y su reglamentación (*Decreto 293/02*) incluyeron el contrato Hidrovía dentro de la renegociación de las privatizaciones, con el consecuente congelamiento general transitorio de tarifas en pesos por suspensión del procedimiento tarifario, y quedó autorizada la renegociación de los contratos, sujeta a aprobación de la Comisión Bicameral del Congreso para tales fines (Comisión de Seguimiento de las Privatizaciones). Pero muy poco después, en abril de 2002, el Decreto 567 sustrajo la Hidrovía del régimen de pesificación y dolarizó la tarifa del servicio para el tráfico internacional y sólo “pesificó” el peaje local. De todos modos, el decreto aclaró que no existían mecanismos indexatorios en el contrato.

Más adelante, en diciembre de 2002, se firmó un acta-acuerdo, luego aprobada por Decreto 2687/02, entre el Gobierno y el concesionario, en la que se fijó una tarifa transitoria de US\$ 1,65/TRN para el tráfico internacional y \$1,65/TRN para el local (+ 45% respecto de la anterior) para reemplazar en 2003 el subsidio estatal que, por otro lado, no estaba considerado en el Presupuesto, aunque quedó especificado que se estudiaría el resultado de la compensación.

La AGN observó en ese momento que no cabía la sustracción del contrato Hidrovía del régimen de la renegociación global de las privatizaciones, que prevé la intervención de la Comisión Bicameral de Seguimiento. Pero además se reiteró la observación de no haber dispuesto la creación del ente de control y del deficiente control del tráfico y cobro de peajes, y se advirtió que se debía mejorar la metodología para el cálculo del PEF y la consecuente tasa de retorno del concesionario, de modo de incorporar tanto el tráfico real (mayor que el proyectado al inicio de la concesión) como los costos reales, pero no los contables, que no estaban depurados de eventuales ineficiencias del concesionario o de gastos no justificados.

El Poder Ejecutivo, a instancias del entonces ministro Roberto Lavagna, reaccionó favorablemente a esas observaciones. Mediante el Decreto 311/03 volvió a incluir el

contrato de la Hidrovía en el régimen de renegociación de contratos a cargo de la Unidad de Renegociación de Contratos de Servicios Públicos (UNIREN) del Poder Ejecutivo.

Tiempo después, con el Decreto 1306/03 se prorrogaron las tarifas hasta el 31 de diciembre de 2004, nuevamente sin estudios de respaldo, y se instruyó a la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables para un estudio dirigido a una posible profundización del contrato, previendo mayores calados para el canal de la Hidrovía (34 pies en el primer tramo y 25 pies en el segundo). El decreto establecía una serie de requisitos técnicos para analizar la viabilidad económica de esta reforma del proyecto antes de su contratación.

En enero de 2005, como resultado de su ritmo generalmente moroso, la UNIREN formuló una propuesta al concesionario, bajo la forma de “Carta de Entendimiento”, por la que proponía reducir la tarifa internacional a US\$ 1,16 y mantener la local en pesos y, además: 1. la profundización del canal prevista en el decreto 1306/03 a cargo del concesionario, 2. la eliminación de aportes financieros del gobierno nacional y 3. la renuncia a toda acción contra el Estado.

La propuesta de la UNIREN no fue aceptada. La auditoría de la AGN advierte que para el cálculo del Plan Económico Financiero la UNIREN empleó los ingresos realmente ocurridos (reemplazando así el tráfico proyectado al inicio por el mayor tráfico realmente sucedido) y los costos proyectados del concesionario, no así los gastos registrados en lo contable, por estar viciados al no corresponder necesariamente a una operación eficiente. El concesionario alegó en cambio que sus costos reales resultaron mayores que los proyectados.

Aunque las partes aparecían distantes, el 16 de febrero de 2005 el Ministerio de Infraestructura firmó con la empresa Hidrovía S.A. una nueva acta-acuerdo, ad referendum del P.E.N., que establecía el inicio de las obras de profundización (sin esperar el acuerdo contractual definitivo y sin completar los estudios necesarios) y mantenía, hasta tanto se expidiera la UNIREN, la tarifa para el tráfico internacional en US\$ 1,65/TRN, para compensar las tareas de profundización. Este convenio no se correspondía con la propuesta de la UNIREN, que planteaba una tarifa más baja e incluía la condición de un acuerdo global definitivo. Todo ello fue observado por la AGN.

Más adelante, el 29 de agosto de 2006, el Ministerio de Infraestructura (*Resol. MPFIPyS 1534/06*) aumentó el peaje un 36,5%, llevando la tarifa transitoria a US\$ 2,25 la TRN internacional y a \$2,35/TRN para el tráfico local, hasta tanto se expidiera la UNIREN, y además ratificaba la aprobación de las obras de profundización del canal.

Estos ajustes, surgidos de cálculos realizados con base en un tráfico diferente del efectivamente verificado, que fue mayor, se tradujeron en un mayor ingreso para el concesionario. En un informe aprobado en 2007, la AGN estimó en \$58,9 millones los recursos transferidos en exceso vía tarifas sólo entre 2003 y 2005, con tasas de retorno del

22% en 2003, del 23,5% en 2004 y de 28,5% en 2005, frente al proyectado original, del 19,38%.

En ese informe la AGN produjo otras observaciones sobre esos últimos acuerdos con Hidrovía:

- Las modificaciones tarifarias “transitorias” nunca estuvieron respaldadas por el cálculo económico que las sustentara (mantenimiento de la tasa de retorno del contrato original), con la salvedad de que la AGN no llegó a auditar los antecedentes del último aumento dispuesto.
- No se previó en el acta-acuerdo de 2002 un sistema para la revisión de los resultados entre los ingresos por la mayor tarifa acordada y los subsidios absorbidos por la misma para la compensación de las diferencias.
- No se hicieron los estudios previos a la contratación de la profundización de la Hidrovía (*Decreto 1306/03*).
- El Acta-Acuerdo firmada con el concesionario en febrero 2005 que aprobó el Ministerio de Infraestructura contradecía las pautas definidas por la UNIREN con anterioridad.
- No se había constituido a ese momento el órgano de control, y el rol supletorio de la Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables era deficiente (no auditaba correctamente, no poseía información apropiada, no realizaba el adecuado control del tráfico, etc.).

No obstante estos señalamientos, a mediados de 2007 el Ministerio de Infraestructura a través de la UNIREN firmó un acuerdo de nuevo contrato con la concesionaria de la Hidrovía que extendió el plazo desde el 2013 (plazo ya extendido en 18 años) al 2021, mientras que abría la alternativa de prolongación del dragado hasta Corrientes en un tramo de 600 km, variante esta acordada en septiembre de 2010. Estableció también el dragado de Santa Fe a Confluencia (es decir hasta el río Paraguay a la altura de Paso de la Patria) que se haría a 12 pies en tres años, a partir de los cuales se cobraría el peaje. Ese tramo es utilizado fundamentalmente por barcazas. Con esta extensión, el tramo de dragado de la hidrovía por el concesionario llegaba a los 1238 kilómetros, con una eventual adición hasta el Puerto de Asunción, que requeriría la participación del gobierno de Paraguay.

## RECURSOS HÍDRICOS

El agua es el recurso natural por excelencia y de ella depende la vida. En la Argentina, a pesar de contar con abundantes reservas de agua dulce, el problema de la gestión del recurso está presente hoy, por cuanto su afectación por contaminación afectará el porvenir de esas reservas. Pero además, como señalan los diagnósticos efectuados, el país está afectado también por la distribución del recurso, ya que existen amplias porciones del territorio bajo condiciones áridas o semiáridas (un 75%) y aun otras por debajo del “estrés hídrico”.

Según surge de los informes de AGN, la situación es aun más grave por la notable carencia de cloacas, lo que afecta a un 60% de la población urbana. Ese fenómeno, junto con la baja disponibilidad de agua potable, es responsable de los altos índices de morbilidad por enfermedades infecciosas producidas por las deficiencias del sistema de saneamiento de aguas. Por otra parte, hay una notable degradación de la calidad de las aguas por la presencia de nitratos y arsénico en las napas, agravada por la descarga en muchas zonas urbanas de aguas residuales sin tratamiento.

La gestión del recurso afecta distintos aspectos, cursos de agua, amén de glaciares, lagos, lagunas, bañados, napas subterráneas, su sustentabilidad, la protección ambiental, el aprovechamiento del agua para las distintas necesidades humanas, agua potable, protección de las inundaciones, riego y descarga de efluentes (desagües, cloacas) y tratamiento previo de las descargas. Es por ello que esa gestión involucra a distintas oficinas de gobierno, entre ellas la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH), ubicada en la esfera del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN) y los entes que de ellos dependen. (El sistema de potabilización de agua y saneamiento administrado en el área urbana de Buenos Aires hoy a cargo de AySA y la cuestión del saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo se analizan por separado).

Una auditoría efectuada sobre el MINPLAN en conexión con las actividades de la SSRH (*Res. 39/09*) observó que a mediados de la década el organismo no contaba con planificación estratégica para la obra pública que relacionase las acciones realizadas por sus dependencias. Y con respecto a la SSRH, no se encontró ningún plan rector para la gestión integral de los recursos hídricos, a pesar de la existencia de una Dirección de Planificación. En 2008, el organismo señaló que se había elaborado un Plan Nacional Federal de Recursos Hídricos, pero la AGN no tuvo acceso a él.

En la faz práctica, la SSRH ejecuta esencialmente el Programa 19, de “aprovechamiento racional, integral, equitativo y múltiple de los recursos hídricos...” y su

preservación; esto incluye todas las cuestiones de planificación y ejecución de obras, coordinación internacional por aguas compartidas, abastecimiento de agua potable, evacuación de efluentes, riego, drenaje, y demás usos del recurso, entre otras acciones. El Programa 19 abarca también el uso energético, pero en la práctica es conducido por la Secretaría de Energía. Ahora bien, del total de los recursos de ese programa en los períodos analizados por la AGN, se encontró que más del 80% se destinan al Subprograma 4, de “aprovechamiento de recursos hídricos”, que comprende algunas obras de ejecución directa de la SSRH, pero principalmente transferencias a provincias y municipios para encarar trabajos de ese carácter.

Las obras ejecutadas directamente por la SSRH se concentran en el rubro saneamiento, desagües y acueductos, y se destacan dos aliviadores en Capital y un canal “de cintura” en Tafí Viejo (Tucumán). La AGN observó:

- que el MINPLAN no contaba con manual de procedimientos para la presentación, control, ejecución, etc., de proyectos, por lo que cada área dependiente seguía sus propios criterios.
- que la SSRH no realizaba un control efectivo de los fondos transferidos a provincias ni de las obras con ellos ejecutadas, mientras que esa transferencias seguían criterios ad hoc, dado que no había planes anuales o plurianuales.

La AGN formuló múltiples observaciones, tanto en lo que hace a las obras ejecutadas de modo directo por la SSRH, como a las que corresponden a fondos transferidos a provincias. Por otra parte, además de no haberse encontrado un registro sistemático de los convenios y compromisos con provincias y municipios, no se previó la exigencia de ejecución con el cumplimiento de principios que hacen al uso de fondos públicos, es decir contratación en competencia con transparencia de procedimientos, igualdad ente los oferentes, entre los más importantes.

Pero tampoco la propia SSRH escapa a estas observaciones sobre falta de transparencia y competencia en obras ejecutadas directamente, ya que allí se advierten deficiencias: contratación directa por razones de urgencia en obra cuyo efectivo inicio demora más de dos años, adelantos de fondos a contratistas sin la debida autorización, cláusulas de garantía en las impugnaciones que no son propias del régimen normativo de la obra pública, redeterminaciones de precios morosas de manera injustificada, entre otras.

También se analizó el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica (FIH) implementado por Decreto 1381/01, financiado a través de una tasa creada sobre los combustibles (naftas y gas natural) y con afectación específica para el desarrollo de proyectos de infraestructura hídrica, vial o ferroviaria en zonas rurales y periurbanas, mitigación de inundaciones y a las



compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios que realicen el dragado y mantenimiento de vías navegables. Una auditoría efectuada sobre el primer quinquenio de vigencia del FIH (*Res. AGN 56/08*) observó que además el FIH financiaba operaciones no previstas, en particular –como ejemplo más destacado–, el financiamiento a la Tesorería y a la compra de bonos del Gobierno.

Para la AGN no fue posible cotejar los gastos efectuadas en obras financiadas por el FIH con los presupuestos, debido a deficiencias de información y, en particular, en la identificación de los trabajos efectivamente atendidos con el Fondo. Se advirtió que en el período 2003-2005 se habían devengado a tales fines \$582 millones, no obstante lo cual había excedentes financieros en el FIH. La AGN recomendaba no sólo que se resolvieran las deficiencias administrativas y de contabilidad, sino también que se planeasen adecuadamente las obras, de modo de aprovechar plenamente la disponibilidad de fondos.

Las principales obras previstas en el FIH corresponden a la región pampeana y se trata de los planes maestros integrales de la Cuenca del Río Salado (provincia de Buenos Aires) y de la Cuenca de la Laguna La Picasa (en un área compartida ente las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires).

La AGN observó (*Res. AGN 137/07*) que no había ni un diagnóstico integral de la cuestión de las inundaciones ni, en consecuencia, un plan federal para controlarlas. Es decir que si bien en la pasada década hubo un avance formal en la planificación de las obras de control de inundaciones con la creación en el 2003 del Consejo Hídrico Federal (CHF), en lo concreto no se cuenta todavía con un Diagnóstico Integral de la situación hídrica nacional y consecuentemente de los riesgos y prioridades de las obras a desplegar.

La insuficiente programación provoca además en muchos casos demoras por la falta de afectación de terrenos para las trazas previstas, imposibilidad de ingreso en áreas privadas para las obras de drenajes, etc. Esas fueron precisamente las observaciones de la AGN para el caso de la cuenca de La Picasa-El Chañar, con el agregado de las demoras en la aprobación de las redeterminaciones de precios, el inicio de obras sin contar con el Proyecto Ejecutivo aprobado, incumplimiento de las exigencias del estudio de impacto ambiental y falta de un responsable ambiental en el ámbito de la SSRH, organismo que como respuesta decidió rápidamente crear un grupo de trabajo para ese fin.

Posteriormente, la AGN efectuó el seguimiento de la obra Laguna La Picasa-El Chañar (*Res. AGN 93/11*), como caso testigo, que por un acuerdo interjurisdiccional –debido a que involucra a las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe– de 1999 permitió impulsar trabajos que después de una década están avanzados en poco más del 50%, traduciendo no sólo los reiterados problemas de la obra pública en materia de retraso en los presupuestos, sucesivas re-cálculos de costos, etc., sino también aquellos defectos de planificación a los que nos referíamos, que involucran liberación de trazas y superación de los conflictos con terceros afectados, no sólo propietarios de tierras sino líneas ferroviarias y obras viales, principalmente.

Sobre la insuficiente programación la AGN advirtió que la política hidrológica debe contemplar todas las facetas del ciclo hidrológico para el ordenamiento de los sectores urbanos y rurales, ya que se observa un desmanejo de cuencas, la impermeabilización de suelos y el avance agrícola en zonas indudables.

Otra cuestión en cuanto a las deficiencias observadas y reiteradas es la de la ausencia de análisis de impacto ambiental, que se incorporó sólo en años recientes en la fase de estudio y aprobación pero de manera incompleta y en un escenario donde el avance agrícola nos advierte además sobre posibles efectos nocivos en las aguas del uso intensivo de agroquímicos.

El ENOHSA es un ente creado por Ley 24.583 de 1995 como organismo descentralizado del MINPLAN y tiene por finalidad ejecutar los programas de desarrollo que concreten las políticas nacionales en materia de aguas y saneamiento. Los programas que el ENOHSA tenía en ejecución a fines de la década pasada eran PROESA, de obras estructurales de saneamiento en ciudades; AGUA+TRABAJO, para provisión de agua potable en áreas castigadas y en conexión con el plan “Jefes y Jefas de Hogar”; PROAS, de obras de saneamiento en comunidades pequeñas; PROMES, de asistencia a entes prestadores de servicios sanitarios y PROARSA, de obras de saneamiento en áreas con riesgo sanitario. La AGN auditó la gestión y/o cuestiones financieras de los programas ejecutados en varias provincias.

La auditoría por otra parte formuló varias observaciones respecto de la gestión del ente, las que fueron aceptadas y en ese sentido se espera que constituyan una valiosa contribución, mediante la atención de las mismas, al fortalecimiento del ENHOSA. Por un lado se advierten debilidades comunes a diversas áreas de la administración: carencia de personal y de otros recursos, falta de información y de criterios uniformes para el procesamiento de aquella disponible, deficiente gestión de expedientes, etc. Por otro lado, en la cuestión específica de la gestión hídrica, destacamos: falta de exigencia de estudios de impacto ambiental en los programas encarados, ausencia de constancias de la realización de inspecciones de obra en los proyectos en ejecución y ausencia del seguimiento del cumplimiento de los objetivos trazados en el presupuesto.

En tareas de campo en obras de Neuquén y Río Negro se advirtieron además varias deficiencias, entre otras: colectora cloacal a cielo abierto en Zapala, reducida capacidad e inconveniente ubicación de la planta de tratamiento de Bariloche, atrasos en la obra de saneamiento en Villa La Angostura.

Al auditar el Balance anual del ente, se encuentran repetidas abstenciones de opinión fundadas en el impacto económico significativo sobre dicho balance de las deudas de las distintas jurisdicciones provinciales, con créditos impagos por más de \$1100 millones, algunos sujetos a posible compensación y otros no, sobre los que no existe gestión de cobro.

El memorando de control interno en relación con la auditoría contable señala la carencia de una estructura orgánica funcional, debilidades de registro de los programas ejecutados con crédito externo, por ejemplo la utilización de planillas extracontables; inspecciones de obra limitadas no sólo en su intensidad sino también en sus alcances, ya que no comprenden revisiones contables y de gestión administrativa; créditos de distinto carácter sin recuperar y más todavía sin gestión de cobro, entre otros los de fondos destinados a programas provinciales incluyendo aquellos que cuentan con créditos garantizados con fondos de coparticipación federal, que no fueron afectados; debilidades en las garantías de obras adjudicadas a contratistas, problemas de inventario de los bienes propios y de terceros. Asimismo se observa la ausencia de recibos de pago de certificados de obra y de redeterminaciones de precios en los programas de “proyectos especiales” (que ejecuta de modo directo el organismo o bien terceros –provincias, municipios– según “prioridades estratégicas” determinadas ad hoc por el Plan de Gobierno), debilidades en la justificación de gastos del Programa de Áreas con Riesgo Sanitario (PROARSA), recursos excedentes sin utilizar del Fondo de Riesgo Cambiario, entre otros.

Si bien la planificación hídrica reside en las dependencias del MINPLAN, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) tiene competencia directa sobre el control de la contaminación del suelo, el agua, el subsuelo y el aire. Es por ello que la AGN también evaluó la actuación de esta oficina estatal, realizando diversas auditorías, de las que especialmente señalamos la efectuada sobre la gestión del poder de policía sobre la contaminación hídrica industrial (*Res. AGN 52/06*).

En ese informe se observa la falta de implementación del programa de vigilancia y control de la contaminación hídrica, siguiendo el orden de prioridades en cuanto al riesgo de las distintas ramas industriales. Más aún, la AGN advirtió una categorización de riesgos errónea, seguramente por lo perimida, puesto que se coloca en nivel de prioridad (dos inspecciones al año) a sectores alimentarios que producen desechos de material biodegradable, mientras que en un nivel secundario se coloca a las plantas petroquímicas, cuando los hidrocarburos son un contaminante más nocivo. Me permito señalar que en esa escala media se ubicaban también otros sectores de riesgo como las papeleras y las químicas.

Por otro lado, el control ejercido no está sujeto a la planificación conforme al mapa de riesgo existente. Tampoco se encontró un relevamiento integral que permita conocer el universo a controlar de manera actualizada, y se advirtió exceso de flexibilidad en el tratamiento de las infracciones ambientales, y continuas prórrogas a las industrias para la presentación de sus declaraciones juradas, debilitando así el propio control. Se señala también una cuestión que no por repetida, deja de tener su importancia, cual es la falta de recursos humanos y materiales del organismo para el desempeño de su cometido. Y de las recomendaciones efectuadas posiblemente la referida a la solución de este último punto sea la más destacable para poder encarar las otras cuestiones, es decir: efectuar una adecuada

planificación y actuar conforme a ella, recortar las prórrogas, ser más enérgico en la sanción de las infracciones.

Por último, en materia de “manejo de cuencas” se han hecho auditorías paradigmáticas en la Cuenca del Río Pilcomayo y en el Acuífero Guaraní.

En el caso Cuenca del Río Pilcomayo, que es parte de la Gran Cuenca del Plata y afecta a los países vecinos –Argentina, Bolivia (donde están las nacientes) y Paraguay–, el curso del río durante un largo tramo es la línea de frontera entre nuestro país y la nación guaraní, del total de la superficie de esa cuenca (288 mil km<sup>2</sup>) sólo el 25% corresponde a la Argentina.

Lo primero que se advierte (*Res. AGN 58/11*) es un alto riesgo sobre la sustentabilidad ambiental de la Cuenca por efecto de la erosión y sedimentación del curso hídrico. El proceso de sedimentación, originado en el material de arrastre desde las nacientes andinas, produce el relleno del cauce y en virtud de su variabilidad este suele desaparecer extendiéndose en bañados y dificultando la distribución equitativa de aguas con el Paraguay.

La Comisión Trinacional constituida en 1995 (Ley 24.677) entre Argentina, Bolivia y Paraguay debe confeccionar el Plan General de Gestión Integral de la Cuenca y gestionarla. Se esperaba para 2025 completar a través de un proyecto, previsto en varias etapas, un Plan Maestro de Manejo Integrado de la Cuenca. Del lado argentino se creó una comisión interjurisdiccional que identificó varias problemáticas ambientales, comenzando por el retroceso del río y su divagación, la degradación ambiental por residuos mineros y de explotación de hidrocarburos (en Bolivia), un intenso proceso de erosión y sedimentación que afecta a las poblaciones, la degradación ambiental por contaminación de las aguas, otro tanto del recurso pesquero y las restricciones al aprovechamiento del recurso hídrico en una región de elevada aridez. Todo esto repercute de manera negativa en la población y en sus condiciones de vida.

El Plan Maestro considera múltiples tareas de estudio y análisis, monitoreo y ejecución de obras, trabajos de riego, tratamiento de efluentes, provisión de agua potable a distintas poblaciones, alcantarillado y desagües, protección de cauces, estanques de cría piscícola, etc.

La AGN advirtió que el Plan no ha sido validado todavía por todos los países involucrados; la importancia de darle una mayor difusión para la generación de conciencia de sus objetivos y también la necesidad de salir a obtener más recursos internacionales disponibles para financiar los múltiples proyectos que comprende, como asimismo apresurar la ejecución de algunos programas en marcha, particularmente de abastecimiento de agua potable en varias poblaciones y asimismo el logro de una mayor coordinación entre las comisiones nacionales y el Comité Tripartito.

En cuanto al Sistema del Acuífero Guaraní, las cuestiones analizadas en una auditoría efectuada pueden encontrarse en el capítulo 4, apartado “Gestión de Bienes Naturales y Culturales”.

## **AYSA: EL SERVICIO DE PROVISIÓN DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO URBANO EN EL ÁREA DE CAPITAL Y GRAN BUENOS AIRES**

En 1993 tuvo lugar la privatización de la concesión del servicio de agua y saneamiento que realizaba la empresa estatal Obras Sanitarias en el ámbito de Capital Federal y Gran Buenos Aires. El contrato de concesión se otorgó al operador privado Aguas Argentinas S.A. (AASA) bajo el marco legal original aprobado por decreto en 1992 y que fue modificado por la habilitación de renegociaciones contractuales en 1997 y 1999. En ese contexto, la AGN realizó una primera revisión del estado del servicio y los distintos compromisos vigentes, tras lo cual para el quinquenio 1999-2003 el concesionario propuso un Plan de Mejoras y Expansión del Servicio en el año 2000, que da lugar a un nuevo acuerdo suscripto en enero de 2001.

La contraparte del Estado Nacional en ese período fue el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) creado precisamente al tiempo de la privatización de la concesión de Obras Sanitarias de la Nación en calidad de ente regulador y de control. El ETOSS fue creado como ente tripartito al comprender el área de cobertura del servicio a dos jurisdicciones (Capital Federal y Provincia de Buenos Aires).

A modo indicativo, cabe señalar que antes del comienzo de la concesión la cobertura del servicio de agua potable, considerado como provisión dentro de la vivienda o terreno, cubría al 99% de la población de la Capital Federal (CF) y sólo al 51% de la del Gran Buenos Aires (GBA), mientras que para cloacas los porcentajes resultaban del 99% y del 27%, respectivamente. Las metas para 1998 eran alcanzar índices del 100% para ambos servicios en Capital Federal y del 83% y 58% en el GBA. La concesión hubiera pasado así de un promedio global (CF + GBA) de población servida del 70% en agua y del 58% en cloacas a valores del 83% y el 65%, respectivamente.

Como veremos, esos porcentajes no fueron alcanzados y hubo sucesivas prórrogas de metas hasta que el contrato de concesión fue rescindido en marzo de 2006 por atribución de incumplimiento al concesionario, cuando se crea la empresa estatal AySA para asumir la concesión y desde 2007 un nuevo ente de control, el ERAS.

De este modo, la AGN auditó primero la actuación del ETOSS como ente regulador y de control; a partir de 2006, a la empresa estatal AySA y desde 2007, al ERAS. El conjunto de las auditorías de la AGN sobre la gestión del ETOSS y la verificación por ese ente del cumplimiento de las obligaciones del concesionario se caracteriza por la enorme fragilidad de esa agencia de regulación y control y una historia de constantes incumplimientos del concesionario.

La AGN auditó por otra parte el control de la calidad de prestación. Para ello, el concesionario debía presentar al ETOSS informes anuales sobre el avance del plan quinquenal, los niveles de servicio, sus metas y expansión, entre los principales conceptos.

La calidad debía a su vez contar con un informe de un Auditor Técnico contratado por el concesionario sobre la base de una selección acordada con el ETOSS, aunque el ente nunca objetó la elección de auditores externos hecha por el concesionario. La “calidad” se refiere a la cobertura del servicio, la calidad del agua potable, la presión de agua medida sobre la conexión de los inmuebles servidos, la continuidad (las 24 horas del día), las interrupciones, y, en materia de aguas servidas, el tratamiento de efluentes, la calidad de los efluentes –es decir, de los vertidos al sistema hídrico– y las inundaciones por desagües cloacales, considerando la reducción de los riesgos de tales eventos.

La AGN en su informe (*Res. 7/04*) señala la inoportunidad del sistema de control ex post, es decir, una vez vencido cada período anual, y en consecuencia el comienzo tardío del proceso de resolución del expediente ante los posibles incumplimientos. De hecho las inobservancias de calidad (exceso de nitratos, cromo y bacterias coliformes en agua de red, incremento de pozos con contenido de arsénico, presiones del servicio de agua potable inferiores a la mínima tolerable, tendencia negativa en la calidad de los vertidos en la Planta Sudoeste y exceso de cloro en los de la Planta Norte, insuficiencia en la periodicidad de los controles exigidos, vertidos industriales en infracción no denunciados, entre otros) no habían motivado sanciones dos años después. En algunos casos, además, esas faltas se repetían por varios períodos consecutivos. Algunas deficiencias eran muy severas, por caso: de las áreas medidas, más del 50% estaban por debajo de la presión mínima y otro tanto en las zonas de expansión (nuevas áreas servidas).

La observación se extiende a la falta de campañas de mediciones propias del ETOSS y de la búsqueda de medidas correctivas sobre las deficiencias advertidas; la incapacidad del ente para obligar a disminuir los cortes no programados del servicio y a corroborar los programados con las inversiones en curso que los justifiquen; tardía introducción de la verificación del sistema cloacal y aumento de tapas de registro con riesgo de desbordes, etc. El informe expresa: “el trabajo de auditoría ha dejado adicionalmente en evidencia que el Ente no ha normalizado procedimientos para el adecuado funcionamiento de un sistema de control” (*Res. 7/04-AGN, pág. 50*). A mayor abundamiento, señala que la flexibilización del régimen sancionatorio a sólo cinco años de iniciada la concesión, la poca significatividad económica del régimen de multas y el plazo extenso de resolución de las sanciones invalidaban prácticamente la eficacia del régimen de control del servicio.

Una auditoría específica sobre las tres plantas potabilizadoras del sistema, ubicadas en Palermo (Capital Federal), Belgrano (Quilmes) y Dique Luján (Tigre), que toman agua cruda de los ríos (De la Plata y Luján) para potabilizarla y verter como efluentes los residuos del proceso a esas mismas fuentes hídricas en lugares cercanos a los de las tomas,

se realizó en 2004 (*Res. AGN 55/06*). Allí se observó la ausencia de normativa específica en la concesión sobre esos vertidos, por lo que se aplican por extensión normas ambientales de orden general; en dos casos, de alcance nacional; en otro (Quilmes), de alcance provincial. Se observó que los vertidos no son analizados de manera integral y se advirtió su poder contaminante, por lo que se recomendó exigir al entonces concesionario la aplicación de técnicas analíticas de sensibilidad adecuada para poder contrastar los resultados con los límites permisibles.

Una preocupación aun mayor surge del Informe sobre el control de los efluentes cloacales e industriales en el área regulada (*Res. AGN185/03*). Por un lado, los usuarios industriales deben cumplir con ciertos límites en el material que pueden descargar sobre la red cloacal, y son objeto de control directo (en el lugar de descarga) o indirecto analizando las descargas en microcuencas y en varios puntos de colectoras y cloacas máximas. A su vez, estos controles se realizan en algunos casos de manera periódica y programada y en otros, por muestreo. En su mayoría debían ser efectuados por el concesionario, en puntos acordados con el ETOSS, que por su parte realizaba sus propias tomas complementarias, todas ellas enviadas a laboratorio. De todos modos, el ente estatal fue observado por no contar con un sistema propio integral para el control independiente de esos efluentes y desagües industriales.

De acuerdo con el informe del concesionario a ese momento sobre los niveles de servicio, de los efluentes vertidos por los 5,8 millones de habitantes servidos por la red cloacal, sólo en un área correspondiente al 12% de ese total los efluentes eran objeto de tratamiento final en las plantas Norte y Sudoeste, mientras que el resto se vierte al Río de la Plata sin tratamiento adecuado a la altura de Berazategui (Buenos Aires). Para peor, todavía no se han construido las obras de conducción de esos vertidos que permitan volcarlos a una distancia de la costa, río adentro, donde se facilite su dilución. Esas obras de conducción son el emisario Capital y el emisario del Riachuelo, este último considerado en el programa de obras de saneamiento de esa cuenca.

Según el contrato de concesión inicial de 1993, el tratamiento primario del 100% de los efluentes debía estar operativo en 1998 y el secundario en 2005. Las metas originarias fueron revisadas y prorrogadas desde 1997 en adelante en las sucesivas gestiones, las que por otra parte sujetaron los niveles de inversión a los ajustes tarifarios.

Bajo la renegociación aprobada en 2001, el prestador AASA debía extender el servicio de agua potable en 76 km y el de cloacas en 131 km. De esos totales, una parte la desarrollaría el concesionario por cuenta propia, otra por cuenta de terceros y una porción menor (en el caso de cloacas) por obras financiadas con recursos extraordinarios, que provendrían de: a) aportes de los municipios, b) rebaja de tasas municipales y consecuente disminución de costos, liberando márgenes en las tarifas, c) de mayores ingresos generados por la regularización de usuarios no registrados, entre los principales conceptos.



También se previó la posible modificación del contrato de concesión para dar lugar a otras obras no consideradas originalmente y que debieran llevarse a cabo por necesidades de interés público, dentro del contexto del Plan de Saneamiento Integral (PSI). Dicho plan consideraba esencialmente trabajos relacionados con la Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, obras de alivio de cuencas, la descentralización del sistema troncal y obras de tratamiento secundario en Capital Federal y Berazategui (Buenos Aires).

Como elemento económico para la financiación de las inversiones del concesionario se creó desde fines de 1997 el concepto “SUMA” como plus especial sobre la tarifa para cubrir el costo del Servicio Universal y de la protección del Medio Ambiente, ajustables también según el aumento de la tarifa básica de la concesión, que debía experimentar un ajuste entre 2001 y 2003 del 3,9% anual acumulativo.

En 2001 se acordó que un porcentual sobre el ajuste tarifario anual (denominado “coeficiente K”) sería destinado a un fideicomiso cuyos fondos se liberarían contra certificados de obras de expansión comprometidas.

Una auditoría efectuada sobre la actuación del ETOSS en el control del servicio para el año 2001 encontró serias demoras en la evaluación de la gestión de AASA en cuanto a sus compromisos de inversión y niveles de servicio y que “el sistema de control ejercicio por el ETOSS no permite solucionar la asimetría de información entre el regulador y el regulado” (*Res. AGN 105/05, pág. 21*).

La AGN observó que cuando el ETOSS efectuaba el control ex post no actuaba con función correctiva de atrasos del concesionario, al punto que un informe sobre el Plan Quinquenal de las áreas técnicas del ETOSS daba cuenta, a 2001, de un atraso del 95% en la expansión de las redes de agua y del 85% en la de cloacas, atrasos de menor magnitud en la rehabilitación, renovación y optimización del servicio y 0% de avance en el PSI. No se había verificado además avance alguno en obras de terceros, es decir un atraso del 100%.

La ineffectividad del control ex post había sido apuntada en auditorías anteriores. Una revisión del sistema tarifario y su control para el ejercicio 2001 (*Res. AGN 176/04*) ya había observado las deficiencias en el sistema regulatorio del inicio de la concesión, la fuerte asimetría de información que impedía al ETOSS contar con un modelo de costos de empresa ideal para cotejar con los estados económicos presentados por el concesionario y la continua aprobación de ajustes de tarifas, a pesar del incumplimiento de las obligaciones de inversión y calidad del servicio.

El ETOSS también fue observado por deficiencias en la implementación de la aplicación de la Tarifa Social en el período 2001-2004. En un informe (*Res. AGN 110/05*) la AGN estableció que ese programa (PTS) incluido en el acuerdo de 2001 para subsidiar a usuarios con problemas objetivos para pagar los servicios de agua potable y cloacas, no alcanzó los objetivos propuestos, al punto que inicialmente cubrió menos del 50% del

presupuesto anual de \$4 millones, mientras que recién en 2003 cubrió un 63% de la meta mediante la inclusión de Instituciones sin Fines de Lucro, no consideradas en el PTS.

Las fallas observadas son básicamente la escasa difusión y la ausencia de coordinación con los municipios, que debían cooperar en la identificación de los usuarios elegibles para el programa de subsidios. Por otro lado, se otorgaron beneficios sin estudiar el estado actual del beneficiario o bien mediante “casos de excepción” sin los debidos fundamentos.

Las auditorías pusieron de relieve también la debilidad del ETOSS en materia de atención a los usuarios, con un concesionario que a su vez exhibía escasa vocación en esa faceta de su tarea, al punto que el informe expresa que denotaba “*falta de interés por cumplir con una de las obligaciones fundamentales, la de atender debidamente los reclamos...*” (en “Conclusiones”, *Res. AGN 43/02*).

Esos reclamos se centralizaban en los inconvenientes por baja presión del servicio de agua potable, con una secuela de escasa información por del concesionario al ente sobre su procesamiento y su eventual resolución, hecho que sumaba a la propia incapacidad del ETOSS para atenderlos, derivándolos en su mayoría al área de “asuntos legales”.

Tampoco había revisado y aprobado el ETOSS el Inventario presentado por el concesionario a fines de 2001, al punto de que recién en julio de 2003 remite a AASA sus observaciones al respecto, señalando: el dictamen de auditores se limita a la metodología pero no alcanza a la información presentada; no se advierte correspondencia entre las inversiones activadas en 2001 con los valores volcados en las planillas de inversiones de ese año; la información es expuesta en forma distinta de la exigida por la reglamentación. Asimismo se exigía cierta información específica al concesionario para que estuviera desagregada y con dictamen de auditor. Al respecto la AGN observó que ese control se ejercía de manera extemporánea.

Por otra parte se advirtió (*Res. AGN 105/05*) que el cargo SUMA fue considerado en el balance de AASA como un ingreso, cuando se trataba de un recurso con finalidad específica (afectado a inversiones) y que así se convertía en un aumento tarifario encubierto. También se observó que se constituyó con una demora de más de dos años y medio el Fideicomiso para inversiones, cuyos recursos en tanto fueron afectados a una Caja de Ahorros de AASA para el pago de inversiones. De este modo se debilitaba la transparencia y control de los bienes fideicomitidos. Por último, se advirtió la continuidad de la tasa de aumento anual aprobada para financiar inversiones sin que el ETOSS adoptara medidas de resguardo.

La AGN efectuó asimismo una auditoría específica sobre el fideicomiso (*Res. AGN 210/06*) donde observó que sólo se había ejecutado el 18% de las inversiones previstas en un acta-acuerdo de 2004, que luego se había ampliado el marco de obras comprometidas a conceptos de difícil identificación, tales como obras de renovación, rehabilitación, etc.,

afectando así la certeza de las obligaciones garantizadas por el fideicomiso. Se observó además que el 90% de los trabajos efectuados no se adecuaba al reglamento de contrataciones del fideicomiso, lo que fue permitido por el ETOSS, que no actuó en modo alguno para garantizar que esas contrataciones se ajustaran a los valores de mercado.

Todo lo expuesto comprometía el cumplimiento de los compromisos de la concesión y por ende la calidad del servicio, su expansión, etc., por lo que la AGN solicitaba por aquel entonces (2005) a la SSRH que interviniera para corregir esas debilidades de gestión y regulación. Meses después, el contrato de concesión sería rescindido.

En efecto, por Decreto 303/06 ratificado por Ley 26.100 (17/05/06), se dispuso la rescisión del contrato con la empresa Aguas Argentinas S.A. alegando culpa del concesionario, mientras que el Decreto 304/06 sancionado al mismo tiempo crea Aguas y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA), que asume la prestación del servicio. AySA es una empresa con un 90% del capital social del Estado argentino, aunque bajo el régimen de la Ley 19.550, de sociedades comerciales, cuya titularidad ejerce el Ministerio de Planificación Federal e Infraestructura, mientras que el 10% restante corresponde a los accionistas del programa de propiedad participada de los ex trabajadores de Obras Sanitarias en Aguas Argentinas. El servicio de AySA comprende provisión de agua potable y de cloacas y demás obras de saneamiento en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires y los municipios que componen el Gran Buenos Aires, al igual que el antes prestado por AASA.

La concesión de AySA fue ratificada por Ley 26.221 de febrero de 2007, que además crea el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) en reemplazo del ETOSS. De todos modos el contrato de vinculación de AySA con el Estado a través de la SSRH se firma de modo extemporáneo recién en febrero de 2010.

La ley y el contrato de vinculación disponen que la empresa recibirá ingresos por el cobro del servicio conforme a los costos incurridos. Pero la realidad resultó que las tarifas se mantuvieron congeladas.

Así luego de un primer año de cuasiequilibrio financiero entre las operaciones corrientes y de capital, con un resultado según la cuenta de Ahorro Inversión y Financiamiento de \$74 mil (positivo) en 2006 y que ascendió a \$ 5,8 millones en 2007, pasa rápidamente a una situación de déficit por \$ 439,6 millones en 2008 y por \$1027 millones en 2009, mientras que en 2010 se le transfirieron \$780 millones para cubrir el desequilibrio operativo (frente a \$400 millones del año anterior) y otros \$ 1259 millones para gastos de capital. En el último balance anual de ese año, el informe del auditor advierte que el Estado le ha transferido a AySA para su funcionamiento en el período 2006-2010 la cifra de \$3152 millones y por ello se señala también que la capacidad de la sociedad para financiar sus operaciones, mantener los servicios y ejecutar las inversiones, recuperarlas y cancelar pasivos, depende del ajuste de tarifas y del mantenimiento de los aportes del Estado Nacional.

En cuanto al nuevo ente de control, el ERAS, una auditoría señaló la demora del Ministerio de Planificación e Infraestructura en implementar el contrato de vinculación con el concesionario (firmado recién en 2010), la demora del ente en aprobar su reglamento interno (a dos años de su creación) y el régimen de sanciones al concesionario ante eventuales incumplimientos. El ente no recibió la propuesta de AySA para el reglamento de usuarios, no ha pulsado la opinión de los usuarios sobre su satisfacción por el servicio, ha efectuado una limitada publicación en la Web de sus resoluciones (sólo la mitad) y, en cuanto a su administración, se advierten diversas irregularidades en el sistema de compras y contrataciones.

## **EL CONTROL DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Entre las funciones de la AGN se encuentra el control de los servicios públicos en sus distintas facetas, es decir, tanto de las actividades desarrolladas por los entes de regulación de cada tipo de servicio, como de las empresas adjudicatarias de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos. Asimismo la AGN tiene competencia para controlar los procesos de privatización de los servicios, las eventuales renegociaciones y más recientemente las estatizaciones, como en el caso de Aerolíneas Argentinas.

El alcance y complejidad de las tareas que desempeña la AGN en materia de servicios públicos se ha ido ampliando y adaptando en el transcurso del tiempo, en función de la metamorfosis experimentada en este campo, desde las privatizaciones del consenso de Washington de los 90 al revisionismo con estatizaciones de los años recientes. La actual existencia de relaciones más difusas entre Estado y mercado –fondos fiduciarios, subsidios, inversiones a cargo del estado con gerenciamiento privado, etc.– representaron un enorme desafío para la Auditoría General de la Nación.

Cabe recordar que en el período previo a las privatizaciones –segunda mitad del siglo pasado– existía una casi total concentración de los servicios públicos en manos del Estado y que posteriormente –como si se imitara el desplazamiento de un péndulo– se realizó un transferencia total de esas operaciones al sector privado, incluso en áreas prácticamente sin antecedentes de privatización en el mundo, como el correo y control del uso del espectro radioeléctrico. Aun con sus múltiples debilidades, estos antecedentes polares tenían la ventaja de dejar en claro los roles del Estado, del mercado y del control.

Actualmente asistimos a la implementación de un nuevo modelo híbrido, de una enorme complejidad institucional, con contratos que aún no han finalizado el proceso de renegociación –por ej., trenes de pasajeros del AMBA– o han sido revocados, entes reguladores intervenidos y sobre todo un marco jurídico poroso y disperso, generado a partir de la Ley de Emergencia Económica y sus sucesivas prórrogas, con una amplia delegación de facultades del Legislativo al Ejecutivo y la posibilidad de este último de ejercer permanentemente los denominados “superpoderes” en materia de ejecución presupuestaria.

Los informes de la AGN resaltan las principales debilidades detectadas además de brindar un panorama más claro sobre la situación que encontramos. Una caracterización general nos permite encontrar en primer lugar las observaciones sobre incumplimientos contractuales, ya fuera por insuficiencia de inversiones (caso aeropuertos, ex Aguas Argentinas, corredores viales, control del espectro radioeléctrico –Thales Spectrum–, comunicaciones satelitales –Nahuel-Sat–, distribución de gas); ya fuera por canon impago

de manera parcial o total (aeropuertos, Correo Argentino, ferrocarriles de carga) u otros incumplimientos en casos diversos, la falta de presentación de información adecuada para el control de la prestación, litigiosidad permanente y la no observación de estándares de calidad.

Algunos análisis sobre el proceso de privatizaciones plantean que la salida de la “convertibilidad” –y la consecuente crisis financiera– fue el fundamento principal de los incumplimientos contractuales verificados. Sin embargo, los informes de la AGN constituyen un bloque de constatación y verificación de incumplimientos graves en los años previos a la crisis de 2001. Incluso en ello se comprueba que en algunos casos, esos incumplimientos ya constituían por entonces causal de rescisión del contrato.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, cabe destacar que los informes de la AGN sobre los casos del Correo Argentino, Thales Spectrum, Nahuel-Sat y ex ferrocarril San Martín motivaron o eventualmente dieron sustento a las respectivas revocatorias de sus concesiones.

Otros informes –como los de la concesión de aeropuertos y de corredores viales, así como el de la hidrovía Santa Fe-Océano– abrieron amplias polémicas sobre la conducta del Ejecutivo y su relación con el Congreso, que en esos casos no pudo intervenir de modo eficaz en la renegociación contractual.

El dictamen de la minoría sobre la renegociación del contrato de concesión de Aeropuertos donde se ubicó la Presidencia junto con el Auditor General Dr. Horacio Pernasetti, que se produjo más recientemente, señala que la condonación de inversiones no efectuadas, su postergación y aun reducción, y otro tanto en cuanto a condonación de eventuales sanciones al concesionario aun considerando los costos de algunos posibles incumplimientos de la contraparte –el Estado–, significó una cesión de alrededor de \$800 millones, junto con la extensión del plazo de la concesión. La mayoría del Colegio de Auditores consideró que el tema era “cosa juzgada” en virtud de la aprobación parlamentaria de esa renegociación, pese a que es factible que existan nuevas negociaciones y en consecuencia pueda ser útil y necesario este aporte del análisis de la AGN, objetado por la mayoría en cuanto a su validez técnica.

En segundo lugar, en los informes de auditoría de los años recientes se evidenciaron las notables debilidades de las agencias reguladoras y de otras autoridades relacionadas con la regulación de los servicios públicos,: debilidades para el control de las inversiones realizadas por los concesionarios, falta de sanción a esos gestores privados frente a incumplimientos, carencia de impulso a políticas de competencia, escasez de iniciativas para implantar las política tendientes a beneficiar a los sectores desfavorecidos, entre otras muchas observaciones.

Por otro lado, también se observa en los informes de auditoría que las agencias regulatorias no prestaron la debida atención a los reclamos de los usuarios. La falta de atención a esas demandas constituye claramente un error, no sólo porque se lesionan derechos consagrados por el artículo 42 de la Constitución Nacional, sino también porque los reclamos y la opinión de los usuarios deberían constituir un parámetro de referencia sobre la calidad del servicio y, al mismo tiempo, la posibilidad de regularizar algunas desviaciones.

Más allá de las debilidades detectadas en la labor desarrollada por las agencias regulatorias, corresponde señalar que, en ocasiones, la intervención del concedente o la autoridad de aplicación menguaron la eficacia del control que desarrollaron. Señalamos, a título de ejemplo, la intervención de la ex Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable en la renegociación de 1997 del contrato con la empresa Aguas Argentinas.

Al comienzo señalábamos los importantes y continuados cambios en el perfil del modelo de gestión de los servicios públicos, hasta la llegada del actual, que calificamos –a falta de otro concepto más acabado– de “híbrido”. Pero ese carácter mixto se expresa no ya en la simple existencia de empresas privadas y públicas para la prestación de los distintos servicios sino también en la diversidad de sistemas de financiación y operación.

Así, por caso, la anulación de concesiones ferroviarias de transporte urbano de pasajeros por la falta de inversiones y la baja calidad de la prestación (hecho al que contribuyeron los Informes de la AGN) dio pie a un nuevo modelo donde el Estado subsidia las operaciones y asume las inversiones pero paga al operador privado (antes concesionario) simplemente por gestionar, por el “management”, a pesar de lo cual no se apreciaron todavía cambios para mejor.

Otro ejemplo crítico del nuevo modelo híbrido de gestión lo brinda la proliferación de fondos fiduciarios con los cuales se subsidian inversiones que implementa el sector privado. Muchos de ellos se han conformado en el sector energético –por ejemplo– con fondos que se habían mantenido indisponibles durante largo tiempo, prestando recursos al Tesoro a interés subsidiado.

Pero en otra secuencia se financian obras públicas de ejecución y administración privada, es decir que el Estado se constituye en financista y comprador de los servicios que el privado beneficiario ejecutará con esos fondos públicos. Pero este curioso sistema de privatización de fondos públicos se ve acompañado también de situaciones de precios elevados, como fuera analizado por la Justicia (sin solución aparente) en el caso de gasoductos y por la AGN en el caso del transporte de energía eléctrica (ver el apartado respectivo).

Este modelo híbrido de prestación de servicios públicos se caracteriza precisamente por su imprecisión y por los márgenes de discrecionalidad que deja en manos del poder administrador. Se caracteriza también por no definir claramente los roles que en él juegan

el Estado y el mercado. Roles que en todo caso pareciera que la administración gubernamental va definiendo de forma pragmática, sector por sector y, en ocasiones, concesión por concesión.

Aunque en principio esta mayor flexibilidad podría darles una mayor riqueza a las políticas desarrolladas en el sector, al conjugarse en forma simultánea con un marco legal que hemos calificado de poroso y disperso, realimenta la debilidad institucional existente y torna especialmente difíciles las tareas de control que debe realizar la AGN.

A pesar de estas dificultades, este órgano de control externo viene desarrollado su tarea, al advertir deficiencias de implementación en muchos y diversos campos de los servicios públicos. Queda ahora a la Administración tomar razón de esas deficiencias, para adoptar los cambios impostergables.

En el plano de las tareas de control, otro importante aporte de la AGN tiene que ver con el conjunto de las observaciones formuladas respecto del desempeño del hoy desaparecido COMFER, sustituido en diciembre de 2009 por el Ente Federal de Medios.

Los informes destacan la virtual inacción del COMFER en cuanto al control de los servicios de radio y televisión, y señalan en particular el caso de los aportes de las tasas sobre ingresos publicitarios vigentes, las condonaciones a cambio de publicidad oficial, la no aplicación de ajustes de intereses sobre las deudas, entre otras falencias (por ej., ver informe de la *Res. AGN 209/08*). En otro caso se pusieron de manifiesto (*Res. AGN 231/10, informe referido a la gestión del ISER*) debilidades de organización institucional y de gestión del ente al destacar que no cumplía con estándares de calidad definidos.

De igual manera, se puntualizaba que el COMFER no controlaba la gestión de inscripción y habilitación de las agencias de publicidad (*Res. AGN 25/10*).

En un informe más reciente realizado conjuntamente sobre el COMFER y la CNC se advirtió, respecto de los servicios de televisión por cable, una gestión ineficaz por las debilidades detectadas, como ser demoras en la resolución de la titularidad de las licencias; Planes Anuales de Inspecciones carentes de programación racional; ausencia de una base de datos integrada; debilidades de control en la explotación del servicio; serias demoras en las inspecciones de verificación (más de año y medio). Respecto de la CNC, fueron detectadas debilidades de control, como se ha observado en distintos informes sobre otros aspectos de su competencia.



## **LA SITUACIÓN DEL CORREO ARGENTINO ANTES DE SU REESTATIZACIÓN**

En 2002, la AGN auditó la concesión de la explotación del Correo Argentino, ya en plena controversia y con la sociedad concesionaria en proceso concursal.

Las observaciones y recomendaciones de la auditoría fueron de suma importancia porque brindaron un instrumento importante para la toma de decisión respecto de la concesión, que luego sería rescindida.

Las observaciones en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del ente de control y de la autoridad de aplicación (Comisión Nacional de Comunicaciones y Secretaría de Comunicaciones de la Nación, respectivamente) advirtieron esencialmente que ni el ente de control había intimado ni la Autoridad de Aplicación había ejecutado las garantías para que el concesionario pagase las cuotas impagas del canon y que esa situación de canon impago era suficiente razón para cancelar el contrato de concesión.

Adicionalmente debía reclamarse el 30% del canon, suma que se deriva al Sistema Único de Seguridad Social y que también continuaba impago, debiendo entonces tanto intimarse como proceder a ejecutar el pago.

A esa altura, como el concesionario estaba en convocatoria de acreedores, el Estado debía presentar sus reclamos en lo que hace a la existencia, monto y privilegio de sus créditos ante el juzgado por el total de las deudas. Un fallo de primera instancia caracterizó el contrato de concesión como contrato de prestaciones recíprocas pendientes, por lo que el Estado podía optar entre dar por resuelto el contrato de concesión o continuar con su ejecución, en cuyo caso debía exigir al concesionario nuevas garantías. Esto con independencia de que además se ejecutasen las garantías existentes por las deudas pendientes.

Si bien el canon adeudado había sido reclamado al Juzgado, la AGN observa que además cabía reclamar daños, perjuicios e intereses devengados por el incumplimiento del concesionario hasta la fecha de presentación en concurso. Los posteriores devengamientos de deudas por canon posconcursoales deberán ser reclamados dentro del marco del concurso preventivo.

El informe presentado a fines de 2002 sustentó la decisión adoptada ya en 2003 de revocar la concesión.

En efecto, por Decreto 1075/03 se rescindió el contrato de concesión suscripto entre el Estado Nacional y la empresa Correo Argentino S.A. y se creó una Unidad Administrativa en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones a los fines de preservar la continuidad del servicio, las fuentes laborales y el resguardo de los bienes. Posteriormente, el Decreto 721/04 (*junio de 2004*) dispuso la creación del “Correo Oficial de la República

Argentina” (CORASA) bajo el tipo societario “Sociedad Anónima”, estatización dispuesta a los fines de garantizar la continuidad y regularidad de la prestación del servicio a su cargo, luego de la rescisión que se efectuara mediante Decreto 1075/03, y hasta tanto se lo privatizara.

## **EL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO. EL CASO THALES SPECTRUM**

A fines de 2003 se publicó el informe sobre la auditoría del contrato de concesión del servicio de comprobación técnica de emisiones del espectro radioeléctrico, adjudicado a la firma Thales Spectrum (TSA), que venía operando ese servicio desde el 1° de julio de 1997. La concesión sería rescindida en 2004.

La auditoría se centró en el control ejercido por la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC) sobre las obligaciones contractuales del concesionario, así como en una evaluación costo-beneficio respecto de los objetivos trazados con la privatización de este servicio, que en todo el mundo y en la Argentina se ejecuta a través del propio estado, como lógico ejercicio del poder de policía, excepto en nuestro país durante el interregno antes mencionado.

El concesionario no cumplió con pautas básicas del contrato; centralmente, no entregó el sistema informático para la gestión del espectro, lo que constituía una exigencia crítica de la licitación, y no ejecutó de manera completa el programa de capacitación previsto, dirigido a integrar la actividad de gestión del espectro con la comprobación técnica de las emisiones.

No realizó un relevamiento inicial de los usuarios del espectro radioeléctrico (autorizados y no autorizados), lo cual fue en menoscabo de la eficacia del control.

La ausencia de tareas programadas restó eficacia al sistema de control. La CNC practicó un escaso control sobre las prestaciones del concesionario y no aplicó el régimen de penalidades del contrato por los incumplimientos mencionados. Estos perjuicios motivaron la opinión negativa de la AGN sobre la ecuación costo-beneficio del contrato en relación con los objetivos trazados en la privatización.

Pero del lado del contratado la situación fue la inversa, puesto que alcanzó una tasa de retorno de una enormidad exorbitante, que se estimó en un 154% anual entre 1997 y 2001.

Otras advertencias de la AGN se relacionan con la mala práctica presupuestaria, pues se excluía de los ingresos anuales de la CNC la recaudación (que efectuaba el concesionario de la tasa por el servicio de control del espectro a los particulares) por un total de 340 millones de dólares en el periodo 1997-2001.

También advirtió a las autoridades (en este caso, la CNC) por la negligencia en el control y aun su ausencia respecto del cumplimiento de las obligaciones de la concesionaria, que debían ser –y no fueron– imputadas de manera oportuna, existiendo en cambio intimaciones tardías.

De las recomendaciones, teniendo en cuenta el proceso posterior marcado por la cancelación del contrato, se destaca la referida a exigir que se aplicara en todos los casos el régimen sancionatorio por los incumplimientos contractuales de TSA desde el inicio del contrato para que el Estado Nacional pudiera resarcirse de los daños y perjuicios ocasionados.

Este informe tuvo una enorme repercusión y habilitó al Estado a cancelar el contrato.

## **CAPÍTULO 3**

### **OTRAS ÁREAS DEL SECTOR NO FINANCIERO**

El Sector No Financiero comprende a todos los sectores de la Administración Central y organismos descentralizados e incluso, en materia de gestión, a empresas del Estado, por lo que sus auditorías se comentan en el capítulo 2, “Energía y servicios públicos”. Aquí agrupamos en cambio dos sectores críticos, Salud y Educación, y algunos ejemplos sobre auditorías de sectores de la administración que realiza la AGN de manera rotativa: Cuota Hilton, Argeninta, Otras empresas del Estado.



## **SALUD**

El gobierno federal, de diferentes maneras, cumple un rol central y decisivo en la prestación del servicio de salud. Es por ello que la AGN ha producido en los últimos años distintos informes referidos a la utilización de fondos nacionales en el área salud. La reunión de las observaciones más relevantes incluidas en esos informes permite realizar un análisis crítico del funcionamiento del sistema de salud.

Durante los últimos años, la AGN ha incursionado en la investigación de prácticamente todas las áreas y actividades del Ministerio de Salud: la Superintendencia de Servicios de Salud, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), la Administración de Programas Especiales (APE), la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), el Instituto Nacional Central Único Coordinador de Ablación e Implante (INCUCAI), el Servicio Nacional de Rehabilitación de las Personas con Discapacidad, y el Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI).

Las principales observaciones a lo largo de los informes con respecto a las funciones regulatorias de los agentes de salud detectaron que la fiscalización prestacional a los agentes de salud a cargo de la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) no comprendía a todos los agentes de salud; excluía entre otros a las prepagas y al PAMI. Esta limitación en el alcance de las funciones de fiscalización tiene consecuencias concretas, por caso, a todos aquellos cuya salud depende de una empresa prepaga. Algunos efectos que se destacan es que no rige para ellos el Plan Médico Obligatorio (PMO), permite la vigencia diferida de las prestaciones, períodos de carencias y rechazos por edad del afiliado y los reclamos por incumplimientos deben tramitarse ante la Secretaría de Comercio y no ante la Superintendencia de Servicios de Salud, con las limitaciones y demoras que ello acarrea. En cuanto al PAMI, las consecuencias tangibles no son tan importantes en principio, por la naturaleza del ente, que excluye el lucro como motor del vínculo, y porque la SSS da curso a los reclamos que se originan en el PAMI.

En cuanto a los procedimientos implementados para llevar a cabo el control prestacional de los agentes de salud, se verificó que se circunscribían a relevar el cumplimiento de normativas de la propia Superintendencia (verificación de presentación de formularios en tiempo) y requerir información sobre cantidad de prestaciones. Las auditorías estaban orientadas al conocimiento de datos cuantitativos de producción pero no contenían elementos relacionados con la calidad de las prestaciones –como por ejemplo las tasas de infección intrahospitalaria, enfermedades prevalentes por región, causales de deceso–. Además, no se utilizaban esos datos para la realización de análisis ni se comparaban los datos obtenidos de los agentes con los parámetros establecidos como referencia para cada rubro. Tampoco se realizaban acciones suficientes para obtener evidencias en terreno que respaldaran esa información.

Por otro lado, la fiscalización era de naturaleza formal, burocrática en el sentido peyorativo de la palabra. Por ejemplo, el dato de cantidad de egresos cada 100 beneficiarios/año no dice nada por sí mismo; pero es distinto su valor si se lo compara con sus similares por grupo etario. Podría encender una señal de alerta sobre un problema

existente y exigir un análisis que indagara las causales de picos de defunciones. Lo mismo vale para las infecciones intrahospitalarias; existen valores de referencia, parámetros de normalidad que cumplen el mismo rol. El hecho de que no se previera de ninguna manera validar los datos entregados por las obras sociales, hace suponer una posible falsedad informativa.

En la documentación presentada por los agentes de salud, se detectaron incumplimientos en los insumos básicos para verificar el funcionamiento del Programa Médico Obligatorio (PMO). Faltaba, por ejemplo, documentación de los prestadores médicos contratados. Se detectaron contrataciones de prestadores médicos no autorizados sin que se hayan acreditado medidas posteriores de la Superintendencia. El hecho de que no se tomaran acciones ante estas falencias torna inútil todo el procedimiento diseñado.

Frente a denuncias de los afiliados por falta de prestación de servicios ante la Superintendencia se observó ausencia de criterios escritos que garantizaran un comportamiento homogéneo, y se verificó que se había dado diferente trámite a cada reclamo, según la Obra Social. Se detectó que las acciones tomadas a partir de las denuncias dependían mayormente de la iniciativa personal de agente que la estaba tramitando; como éste no contaba siempre con previsiones sobre el curso de acción, debía improvisar frente a cada situación, con la consiguiente falta de equidad en el tratamiento de situaciones análogas, además de tornar muy ineficiente el sistema.

La contribución financiera del sistema de Salud a las obras sociales que proveía la Administración de Programas Especiales (APE), luego de idas y vueltas se resolvió a través del financiamiento de las prestaciones de baja incidencia y alta complejidad. Se observaron casos en que el subsidio se otorgó para atender problemáticas no contempladas en la normativa aplicable, tales como el pago de sueldos y cargas sociales. El esquema de subsidiar actividades desde el Estado es una cuestión delicada, por esa razón y a efectos de garantizar la ecuanimidad en el tratamiento y la transparencia, resulta indispensable que se realice en base a criterios definidos previamente, decididos por la autoridad competente y con la participación de los cuerpos técnicos que correspondan. Los subsidios se tramitaban por expedientes que se iniciaban con la solicitud de las Obras Sociales. Se observó una importante cantidad de expedientes en trámite y sin resolver, en particular los que tramitaban subsidios con rendición posterior a la entrega de los fondos. Las demoras estaban originadas mayormente en el complicado sistema de notificación a las Obras Sociales, que debían concurrir personalmente a la APE. No se habían establecido criterios uniformes para reclamar la rendición faltante; así, se advirtieron casos en que la intimación se demoró por meses. Como agravante, se detectó falta de homogeneidad en el tratamiento de las solicitudes.

Las rendiciones de cuentas de las Obras Sociales merecieron una serie de observaciones de la AGN. Entre otras, falta de rendición de subsidios varios y observaciones de gravedad sobre rendiciones objetadas no resueltas por la APE y falta de acreditación de los beneficiarios de las prestaciones financiadas.

En lo que respecta a la organización del sistema de salud, se señaló que el marco regulatorio contiene normas inconexas, que hacen dificultoso identificar las funciones y responsabilidades de cada ente o sector en sus funciones sustantivas. Con respecto al funcionamiento integral del sistema, la AGN ha señalado falta de coordinación entre las



diferentes partes que conforman el sistema integral de salud, lo que impide un adecuado monitoreo de la gestión y provoca superposición de funciones y responsabilidades. Tanto la falta de clara identificación de funciones como la superposición complican el funcionamiento del sistema y además diluyen las responsabilidades por sus resultados.

También se ha observado falta de implementación de un sistema de información gerencial, carencia que dificulta la decisión de las autoridades. Como agravante, se ha verificado que el propio Ministerio de Salud no cuenta con un sistema de información (base de datos) único que integre todas sus dependencias. Los padrones de beneficiarios estaban incompletos y no coincidían con los registros de la ANSES, que son básicos pues dan origen a toda la información, y se descubrieron serias inconsistencias en los padrones de prestadores.

Los estados contables del PAMI han sido objeto de un regular seguimiento por la Auditoría, y también se realizaron estudios especiales para determinar debilidades y fortalezas de la gestión informática y comprobar la calidad y eficiencia en las prestaciones de salud y sociales –como salud mental, hemodiálisis, campañas de vacunación, el programa ProBienestar y la provisión de medicamentos ambulatoria–. En este sentido, se registraron irregularidades en el cumplimiento de formalidades varias, como las referidas a las transferencias de créditos y deudas del Instituto a la Tesorería General de la Nación. Además:

- Las Unidades de Gestión Local (UGL) usualmente no dan cuenta de tiempos, formas y exposiciones de información, lo que dificulta la verificación interna;
- existen varias omisiones o computaciones erróneas en los registros contables, se exponen deudas financieras de mucho tiempo atrás, de difícil exigibilidad;
- la previsión para juicios no es adecuada, ni tampoco se cuenta con normas y procedimientos que permitan fiscalizar el monto recaudado en concepto de aportes y contribuciones.

Si bien en las últimas auditorías de seguimiento se han encontrado mejoras en la situación de la Tecnología Informática (TI) en el PAMI, aún existen muchos puntos para mejorar en la Gerencia de TI y Comunicaciones y en el Sistema Interactivo de Información.

En el informe sobre las prestaciones geriátricas se observa que el PAMI realiza escasos controles sobre los aspectos vinculados a la planta física de los establecimientos geriátricos, no se realizaron evaluaciones prestacionales con la periodicidad necesaria, las Unidades de Gestión Local no cuentan con personal profesional suficiente, no hay elementos para sistematizar el control sobre las Instituciones de Bien Público o Privadas, existe una demanda insatisfecha por geriátricos del 10% del total de las internaciones, se detectaron numerosos incumplimientos prestacionales que además no fueron sancionados, y la mayoría de los establecimientos han sido calificados como “malo” o “regular”.

Mientras tanto, el informe sobre el programa ProBienestar remarca la existencia de demanda no satisfecha del Beneficio de Complemento Alimentario, además de numerosas

fallas en la implementación del Subsidio de Asistencia Sociosanitaria y la necesidad de regular normativa de traspaso de sistema.

En lo que respecta a las prestaciones de salud mental, se observaron irregularidades en el procedimiento de contratación de prestadores de los servicios de Salud Mental implementado por el PAMI y la estructura de pago establecida posibilita la existencia de distorsiones relevantes de precios.

La gestión de la provisión de audífonos evidenció un alto grado de ineficiencia, demostrando la imposibilidad del PAMI de proveer la cantidad necesaria de audífonos para sus afiliados, aunque muestra una adecuada cobertura en la entrega de marcapasos y cardiodesfibriladores.

Las campañas de vacunación demoraron su iniciación y se registraron déficit en las dosis de vacunación para sus afiliados; no se alcanzó la meta indicada por la Organización Mundial de la Salud.

Por último, en las prestaciones de hemodiálisis no se observaron limitaciones en el acceso al sistema, sin embargo la mayoría de los establecimientos auditados verificaban deficiencias en efectores del conurbano bonaerense.

La AGN observó, también, que la Superintendencia de Seguridad Social (SSS) mantenía fondos excedentes de sucesivos ejercicios, en lugar de aplicarlos al sistema de salud, contrariamente a lo establecido por la Ley 23.661 y al principio de solidaridad. La SSS constituía plazos fijos cuyos intereses incorporaba a su presupuesto como rentas de la propiedad, cuando en realidad los fondos no aplicados deben ser reintegrados al sistema como recursos o bien como bienes (incluidas obras). El organismo carece de registros correspondientes a los deudores del Programa de Reconversión de Obras Sociales que en parte fue financiado desde el Fondo Solidario, que permitan validar la información expuesta en sus estados contables.

## EDUCACIÓN

En lo que hace a la educación pública prestada por el Estado, el sistema educativo argentino tiene un carácter descentralizado, estando en cabeza de las provincias y del Municipio de Buenos Aires la actividad en las escolaridades primaria y secundaria. En cambio, el sector universitario estatal cuenta con régimen de autonomía pero se sostiene con recursos del Presupuesto nacional, además de los ingresos propios que puedan generar esas universidades, sea en materia docente (posgrados), de investigación, de servicios, etc.

Es por ello que las tareas de auditoría para la AGN tienen que ver con el gobierno central en cuanto a las tareas de apoyo y asistencia a las provincias en las áreas de educación primaria y secundaria y con las universidades nacionales.

En cuanto al apoyo a las provincias y por su importancia y magnitud, además de los aspectos comentados en el apartado sobre “Transferencias”, en particular en programas dirigidos a comedores escolares, destacamos la auditoría sobre el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE).

El PROMSE constituye la principal línea de inversión para la escuela media y es financiada parcialmente a través del Banco Interamericano de Desarrollo mediante el Contrato de Préstamo N° 1345/OC-AR, por USD 600 millones, más un aporte local de USD 400 millones. Su objetivo es apoyar a los Estados Provinciales en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo medio. Se basa en acciones directas orientadas a instituciones, docentes y jóvenes pertenecientes a grupos con mayor riesgo social y educativo y a la construcción de infraestructura educativa.

El préstamo fue aprobado en 2003 y modificado en su monto y estructura en 2004. A partir de esta modificación, el Programa se dividió en dos Subprogramas: el Subprograma I, cuyo objetivo es mejorar la calidad y equidad del sistema educativo, a cargo del Ministerio de Educación; y el Subprograma II, a cargo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, orientado al financiamiento de nueva infraestructura educativa.

Ambos subprogramas fueron oportunamente auditados. El reparto de recursos se preveía en algo más del 10% para intereses, unos USD 650 millones para el Subprograma I y unos USD 250 millones para el II, que finalmente tomó recursos del primero hasta llegar a USD 506 millones.

El Subprograma I fue así reducido en todos sus componentes, a saber: apoyo a provincias para mejora de la calidad y equidad, aumento de la escolaridad y atención de las necesidades de grupos sociales de riesgo, reorganización institucional y curricular, actualización de prácticas pedagógicas y apoyo directo a estudiantes (becas). Se había previsto la entrega de 350 mil becas anuales de \$400, volumen luego ampliado a 500 mil de \$600. Al programa adhirieron todas las provincias (mediados de 2005).

La auditoría observó el atraso y no cumplimiento de los presupuestos del programa, la imposibilidad de verificar las metas con los presupuestos, el hecho financiero de un pago mayor de comisiones de compromiso en virtud de los atrasos, la falta de definición precisa

del concepto de “calidad” educativa perseguida en el programa, la difusa inclusión del concepto de “equidad” en la ejecución del programa, la falta de previsión de indicadores sobre la eficacia del programa y en general la imprecisión, ausencia de responsabilidad sobre su determinación y ausencia de indicadores de referencia en materia de metas. En otras palabras, el hecho de un apoyo en materia educativa de carácter difuso y sin posibilidad de mayores controles por sobre la verificación de lo gastado (ejecución financiera) inhibió la posibilidad de valorar la calidad de la gestión del programa. En cuanto al componente más tangible, las becas, se advirtió la ausencia de un sistema de seguimiento y monitoreo y la ausencia de metas de resultados, del tipo “tasa de repitencia”, “tasa de promoción”, “tasa de retención”, etc., entre las observaciones más importantes.

El Subprograma II también fue el objeto de auditoría. Se denominó institucionalmente “Programa Nacional 700 Escuelas”, con fecha de finalización en el ejercicio 2008 y ejecución remanente en 2009. Posteriormente (ya completada la auditoría) se lo amplió hasta llegar a 1000 escuelas. La responsabilidad de ejecución recae sobre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación a través de la Unidad de Coordinación de Programas y Proyectos con Financiamiento Externo.

El Informe de Auditoría señala un proceso de aprendizaje y corrección de algunas deficiencias observadas en las primeras etapas del Programa, por lo que el plan mejoró en su eficacia, básicamente porque se construyeron o remodelaron escuelas. Pero al mismo tiempo se observan diversos problemas del tipo de dificultades operativas en las actividades del Programa, es decir en la ejecución y avance de obras, por compromisos no cumplidos por las provincias. Por ello, los plazos de concreción de las obras experimentaron un retraso marcado, si bien hubo mejoras con el transcurso de los años.

También se observa que se pagaron excedentes en comisiones de compromiso y otras deficiencias según las muestras tomadas, tales como en obras en Neuquén, Río Negro y Florencio Varela, donde se señala además que faltan planos de obra aprobados y la certificación de los trabajos efectuados. Asimismo se señala la dificultad de la tarea de control por deficiencias en los registros y otros insumos necesarios para su adecuada ejecución.

Por ello no extraña que luego de concluida la auditoría, y con el plan en la etapa de 1000 escuelas, haya trascendido en la prensa y por ese motivo se hayan efectuado pedidos de informes en el Congreso Nacional sobre un caso paradigmático en la provincia de La Rioja, donde una de las escuelas sujetas a modernización bajo este programa, la Pedro Ignacio de Castro Barros, haya sido destinada con las mejoras financiadas por el PROMSE a *shopping* y paseo cultural, algo muy lejano de la mejora de la infraestructura escolar, que es el objeto del programa.

En cuanto al sector educativo terciario regularmente auditado por la AGN cabe señalar que durante los últimos 10 años se han realizado numerosas auditorías referidas a Universidades Nacionales.

Existen denominadores comunes respecto de los hallazgos encontrados en los diferentes informes, entre los que se pueden destacar:

- Incumplimiento de normativa sobre incorporación y distribución de créditos presupuestarios (Facultad de Ciencias Económicas, UBA), informe aprobado por Res. AGN 32/09; Universidad Nacional General Sarmiento, informe aprobado por Res. AGN 02/09; Universidad Nacional de la Plata, informe aprobado por Res. AGN 141/08; Instituto Universitario Nacional del Arte, informe aprobado por Res. 53/06; entre otros).
- Incumplimiento de la normativa aplicable en materia de contrataciones (Decreto 436/00 y sus normas modificatorias y ampliatorias). (Facultad de Ciencias Económicas, UBA, informe aprobado por Res. AGN 32/09; Universidad Nacional de La Pampa, informe aprobado por Res. AGN 03/09; Universidad Nacional General Sarmiento, informe aprobado por Res. AGN ° 02/09; Universidad Nacional de la Plata, informe aprobado por Res. AGN 141/08; Universidad de Buenos Aires, informe aprobado por Res. AGN 112/06; Instituto Universitario Nacional del Arte, informe aprobado por Res. 53/06; entre otros).
- La AGN recomendó que hasta tanto la Justicia se pronuncie sobre la constitucionalidad o no, entre otros, del artículo 59 de la Ley 24.521, de Educación Superior, que establece (*inc. f*) que las Instituciones Universitarias Nacionales deben aplicar el régimen general de contrataciones vigente para la Administración Pública Nacional, el auditado deberá cumplimentarlo en todos los aspectos (Universidad de Buenos Aires, informe aprobado por Res. AGN 112/06).
- Carencia de dotación de personal formalmente aprobada (cargos financiados). (Universidad Nacional de la Plata, informe aprobado por Res. AGN 141/08; Universidad de Buenos Aires, informe aprobado por Res. AGN 112/06; Instituto Universitario Nacional del Arte, informe aprobado por Res.53/06; entre otros).
- La dotación de personal de la Radio UNL S.A. se conforma en parte por personal de la Universidad Nacional del Litoral, que se hace Universidad de los sueldos y cargas sociales de dicho personal (Radio Universidad Nacional del Litoral S.A., informe aprobado por Res. AGN 195/09).
- No se confeccionó un Plan Anual de Compras, los gastos se efectuaron conforme a las disponibilidades de fondos (Universidad Nacional General Sarmiento, informe aprobado por Res. AGN 02/09; Universidad Nacional de la Plata, informe aprobado por Res. AGN 141/08; entre otros).

## CUOTA HILTON

Por su relevancia dentro del sector de exportaciones tradicionales de la Argentina y por su alto valor cualitativo, la AGN realizó una auditoría sobre “La distribución y administración del contingente arancelario de cortes de carne vacuna que ingresa a la Unión Europea, enfriados, sin hueso y de alta calidad denominado cuota Hilton” en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) (*Res. AGN 167/09*). El ciclo comercial auditado fue el correspondiente al período 2005-2006, por ser susceptible de análisis en forma completa.

La cuota Hilton es un contingente arancelario de 28.000 toneladas de cortes de carne vacuna, enfriados y sin hueso, de alta calidad, que ingresa a la Unión Europea con un arancel preferencial. Los períodos por los cuales se distribuye la cuota Hilton son anuales, y deben cumplirse entre los meses de julio de un año a junio del año siguiente.

La Autoridad de Aplicación a nivel nacional era la SAGPyA, pero a partir del ciclo comercial 2005-2006, las cuestiones relacionadas con la administración, adjudicación y control del cupo pasaron a ser facultades de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA).

Los criterios de distribución del cupo a ser aplicados en los períodos comprendidos entre 2004 y 2009 fueron los siguientes:

- Adjudicación por el criterio de regionalidad. El 7% del total del cupo (1960 t) se asigna a las provincias productoras, que tengan plantas habilitadas para exportar carne fresca a la Unión Europea.
- Adjudicación a favor de proyectos conjuntos entre asociaciones de criadores y/o productores. Un porcentaje preestablecido (que para el período 2005-2006 fue el 8%, es decir 2240 t). Con ello se pretende mejorar la calidad de los productos que se exportan a mercados de alto poder adquisitivo y coadyuvar a aumentar el stock y la cría de ganado de calidad superior.
- Adjudicación a plantas nuevas (frigoríficos que se presentan por primera vez a solicitar cuota). A cada uno se le asignan 200 toneladas si producen el ciclo completo, o 100 toneladas si son productores del ciclo II.
- Adjudicación por antecedentes de exportación (“*past performance*”).

Una vez determinadas todas las asignaciones de cuota detalladas más arriba, el saldo se distribuye en función de la participación, de cada empresa en condición de ser adjudicataria, en el valor FOB total de las exportaciones de cortes “No Hilton”. Es el criterio que asegura mayor objetividad en la distribución y su peso, dentro del total de la cuota, es el más significativo.

Independientemente de lo anterior, para proteger el desarrollo y la continuidad de la industria de una determinada región, la SAGPyA puede tomar medidas de excepción y/o declarar la emergencia del régimen y/o tomar medidas de salvaguarda.

La normativa prevé una reserva del total del cupo asignado a nuestro país, para ser adjudicado a proyectos conjuntos entre grupos de productores y/o asociaciones de criadores de razas bovinas, plantas frigoríficas y exportadores (8% del cupo total para el período 2005-2006, es decir 2240 toneladas).

A ese momento, la actividad frigorífica había atravesado una crisis financiera que provocó la iniciación de procesos concursales o quiebras, en sede judicial. En la sustanciación de tales procesos, los jueces intervinientes ordenaron a la SAGPyA asignar cuota Hilton a un nutrido grupo de frigoríficos, sin utilizar elementos técnicos.

Principales observaciones formuladas en la auditoría del Programa:

- Por los convenios suscriptos con 5 operadores en el año 2004, la Secretaría decidió otorgarles cuota para el ciclo 2004-2005 y también para el 2005-2006 bajo análisis, apartándose de la normativa vigente. No se evidencia qué elementos de juicio se tuvieron en cuenta para la adjudicación de cuota a cumplir en el período 2005-2006 con un año de anticipación.
- Contemplando situaciones de emergencia, la Secretaría asignó por excepción un cupo de 250 toneladas Hilton al Frigorífico Jesús Arroyo, ubicado en San Carlos de Bariloche, entre dos zonas sanitariamente preservadas para impedir el ingreso de ganado con fiebre aftosa. Las razones atendidas por la Secretaría repararon en que la regionalización sanitaria había puesto en peligro de extinción la actividad ganadera de la zona. Sobre el particular, la AGN señala que:
  - No se han aportado elementos que justifiquen la cantidad de 250 toneladas asignadas.
  - No existen constancias de que se haya verificado el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y previsionales, en oportunidad de emitirse los certificados de autenticidad.
  - El cumplimiento de la cuota asignada se realiza mediante el procesamiento en las provincias de Buenos Aires y La Pampa. No se brindaron explicaciones suficientes para corroborar el tratamiento de excepción seguido para la asignación de la cuota, ni se han aportado elementos de juicio concretos que demuestren que el otorgamiento por excepción de la cuota haya contribuido a preservar la actividad frigorífica de la región andina y su nivel de ocupación.
- Las firmas Frigorífico Morrone S.A” y “Matadero y Frigorífico Federal S.A. estaban en procesos concursales. Frigorífico Morrone obtuvo una cuota de 504 toneladas y Frigorífico Federal, de 284, mediante medidas cautelares ordenadas en

sede judicial. El 13/06/2006, el titular de la SAGPyA efectuó una denuncia ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, contra el titular del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial N° 4, Secretaría Única del Departamento Judicial de Lomas de Zamora, en virtud de las “constantes irregularidades que se llevaron a cabo en el transcurso de la tramitación” de los concursos preventivos de Morrone y de Federal. Entre sus fundamentos se pone en evidencia que los beneficiarios no habían cumplido requisitos generales, y que la comercialización de la cuota Hilton asignada a Morrone durante un lapso de casi diez años generó utilidades “que no aparecen adecuadamente volcadas en los balances de la concursada”. De ello se desprende –entre otras cosas– que la justificación de otorgar una cautelar asignando cuota para favorecer a la masa de acreedores, no se verificó. A la fecha de conclusión de las tareas de campo, la denuncia contra el Juez se encontraba aún en etapa de instrucción en la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.

- La reserva de cuota a favor de Ecocarnes S.A. en el período 2005-2006 merece los siguientes comentarios:
  - La documentación necesaria para dar curso a una apelación (período 2001-2002) fue producida por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción con una demora de cuatro meses. En razón de dicha extemporaneidad, el recurso ante la Cámara resultó “desierto” y fue así como prosperaron las acciones emprendidas por Ecocarnes en períodos posteriores.
  - Tras obtener una reserva para el ciclo 2005-2006 de 1425 toneladas, Ecocarnes solicitó exportar el cupo otorgado en dos años consecutivos – por 712,5 toneladas en cada período– que la empresa había acumulado a lo asignado por *past performance*. De no haberse concedido ese desdoblamiento, la operadora en cuestión habría sobrepasado el tope que fija la reglamentación como límite para cada planta elaboradora.
  - Ecocarnes no contaba con antecedentes para recibir cuota Hilton por 1425 toneladas.
  - No había un derecho que debiera ser cautelado en vinculación con un proceso concursal o de quiebra, pues la empresa no estuvo nunca en esa situación.
  - No existían cuestiones laborales o de otra índole que salvaguardar, por cuanto las medidas cautelares que se habían ordenado con anterioridad a favor del personal preexistente, ya se habían cumplido y por lo tanto, ya se había incorporado su producido al patrimonio adquirido por Ecocarnes.



- No se da cumplimiento a lo normado con respecto a la faena de animales de hasta 460 kilogramos, para ser considerados de calidad Hilton.
- La verificación del requerimiento de poseer matrícula expedida por la ONCCA (como requisito para obtener cuota Hilton), se realiza a partir de un listado sin formalidades ni resguardos que aseguren la confiabilidad de la información.
- No es posible acreditar fehacientemente que el origen de la carne exportada a nombre de los proyectos conjuntos (de productores y criadores) provenga de animales pertenecientes a integrantes originales del proyecto.
- No hay evidencia documental de la verificación de la situación fiscal y previsional de las empresas, en oportunidad de solicitar la emisión de los Certificados de Autenticidad.

## FUNDACIÓN ARGENINTA

La Fundación ArgenINTA fue constituida en julio de 1993 (*Ley 19.836*), como una persona jurídica de carácter privado (entidad civil sin fines de lucro) para “facilitar la consecución de los objetivos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), contribuyendo al Desarrollo de la investigación y a la extensión agropecuaria, a la articulación entre el sistema científico y tecnológico con producción y a la promoción de acciones dirigidas al mejoramiento de la empresa agraria y de la vida rural”.

Se nutre de los fondos que proveen los organismos de la Administración Pública Nacional (APN) mediante transferencias presupuestarias periódicas. Dichos aportes se corresponden con transferencias de fondos aplicables a la ejecución de proyectos que hacen a la responsabilidad de cada organismo aportante. Por tratarse entonces de fondos públicos, la AGN está plenamente habilitada para auditarlos.

ArgenINTA está a cargo de un Consejo de Administración cuya presidencia es ejercida por el presidente del INTA, mientras que el secretario es designado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Las asociaciones que lo conforman son: Confederación Intercooperativa Agropecuaria Cooperativa Limitada (CONINAGRO), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola (CREA), Federación Agraria, Sociedad Rural Argentina (SRA), Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA).

Las principales observaciones que surgieron en una auditoría reciente fueron:

-Sobre la Fundación como administradora de fondos públicos:

- Aplicación insuficiente y una total o parcial inmovilización de fondos públicos, detraídos del Presupuesto Nacional y depositados en cuentas bancarias no oficiales.
- No existe sustento normativo que viabilice la apropiación por ArgenINTA de los beneficios financieros resultantes de la inmovilización de fondos públicos depositados en cuentas bancarias privadas. (La Fundación constituye, durante el año y con dichos remanentes, diversos depósitos a plazo fijo en entidades financieras tales como Banco Nación y Banco Galicia, a partir de los cuales se generan intereses que pasan a formar parte de sus fondos propios de la misma, ello se debe a la ausencia de aplicación de fondos públicos).
- No existe una relación directamente proporcional entre la generación y acumulación de recursos propios y su aplicación en la ejecución de acciones vinculadas con los objetivos específicos de la Fundación.

- La mecánica de registro contable no permite verificar los controles sobre el cumplimiento efectivo de las condiciones contractuales establecidas en las órdenes de compra o contratos de locaciones de servicio o de obra (función ejercida por el responsable técnico del Proyecto ante el organismo cooperante), y su correlación con los pagos efectuados por la Fundación.
- Se aprobó la adquisición y posterior donación (sin cargo alguno expreso) de una serie de bienes. Según informa la auditada, esas adquisiciones fueron solventadas con fondos generados a partir de diversas Cartas Acuerdo con los organismos públicos respectivos. Esto implica que la Fundación no debió asumir la titularidad de esos bienes ni transferirlos a los organismos de la APN bajo la figura de la “donación”.

-Sobre los Organismos Públicos vinculados con la Fundación:

- Según registros de la auditada, durante el ejercicio 2008 la ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) transfirió a la Fundación ArgenINTA casi \$104 millones. Este monto supera a los autorizados por el Presupuesto Nacional (\$14,5 millones y \$1,5 millón), sobre los cuales no hubo ejecución.

La AGN recomendó:

- Implementar las medidas necesarias para evitar la tercerización del Servicio de Administración Financiera de fondos aplicables a erogaciones vinculadas directamente con aspectos que hacen a los objetivos específicos de cada “entidad cooperante”, en su rol de organismo de la Administración Pública Nacional. Ello se afirma computando el sacrificio económico resultante de dicha tercerización, a saber:
  - a) pago adelantado de comisiones por gastos administrativos y técnicos (aprox. 3%);
  - b) detracción de fondos del Presupuesto Público Nacional sin destino concreto de aplicación preestablecido;
  - c) inmovilización de fondos públicos en cuentas bancarias de entidades privadas sin control alguno sobre los beneficios transitorios que de ellos se producen;

d) derivación de fondos públicos para hacer frente al pago del impuesto generado por imperio de la ley 25.413, sobre los débitos y créditos bancarios.

- Instrumentar los mecanismos necesarios para evitar la utilización de la Fundación, en el rol de “ente colaborador”, como un instrumento para evadir el cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria vigente en el ámbito de la Administración Pública Nacional, en el ejercicio de las funciones que hacen a la competencia específica de los organismos públicos involucrados.

En conclusión, se aprecia que la Fundación no desarrolló ni implementó directamente proyectos que impliquen la utilización de los fondos establecidos en los Convenios y Cartas Acuerdo suscriptos con diversos organismos de la APN, por lo tanto, no cumplió funciones de responsabilidad técnica y operativa, apartándose, de esa forma, de los objetivos de su creación. Su cometido se ha visto limitado al ejercicio de la función de administrador financiero de fondos públicos, o a la aplicación de dichos fondos, funciones ambas que hacen a la competencia de los Organismos del Estado que efectúan las transferencias.

## ESTADOS CONTABLES DE OTRAS EMPRESAS DEL ESTADO

Resumimos en este apartado solamente los casos de mayor significación económica, recordando que en diferentes secciones reseñamos aspectos que hacen al desempeño de empresas energéticas (YACYRETÁ, ENARSA, NUCLEOLÉCTRICA y DIOXITEC), a la provisión de obras sanitarias en Buenos Aires (AySA) y a las empresas de transporte ferroviario y aéreo.

- **EMPRESA ARGENTINA DE SOLUCIONES SATELITALES S.A. (ARSAT)**

Esta empresa fue creada por la Ley 26.092 del año 2006 y entre sus objetivos se destacan los de diseñar, desarrollar y construir en el país, lanzar y poner en servicio de una Flota de Satélites Geoestacionarios (órbita sincrónica a la rotación de la Tierra) de telecomunicaciones; preservar los Derechos sobre las posiciones orbitales argentinas (mediante el uso de Satélites transitorios); brindar soluciones satelitales en el territorio Nacional y países vecinos y realizar Instalaciones de Ensayos Satelitales (para calificación de satélites).

A partir de 2010 se le agregaron nuevos objetivos con significativas incidencias financieras:

**Televisión:** Implementación y operación de la Plataforma para el Sistema Argentino de Televisión Digital Terrestre (a partir de marzo de 2011 y por *Decreto 364/2010*). Se declaró de interés público “la Plataforma Nacional de Televisión Digital Terrestre que será desarrollada e implementada por ARSAT”. Esto implica el emplazamiento de Estaciones Repetidoras localizadas en todo el Territorio Nacional para conformar una Plataforma de difusión por aire de las Señales de Televisión Digital HD (*High Definition*), SD (*Standard Definition*) y One-Seg (1 Segmento)<sup>1</sup> y la distribución masiva de receptores hogareños a los sectores más vulnerables de la población.

**Internet:** Red Federal de Fibra Óptica (para principalmente llevar Internet de Banda Ancha a todo el país). Mediante el Decreto 1552/2010 se encomendó una nueva tarea a ARSAT: la Concreción del Plan Nacional de Telecomunicaciones “Argentina Conectada”, el cual tiene como ejes estratégicos “la inclusión digital; la optimización del uso del espectro radioeléctrico; el desarrollo del Servicio Universal y la producción nacional y la generación de empleo en el Sector de las Telecomunicaciones, entre otros”. Se declaró de interés público “el desarrollo, implementación y operación de la Red Federal de Fibra Óptica y el Plan Argentina Conectada”.

La auditoría realizada sobre los Estados Contables de 2010 de ARSAT detectó diferencias de valuación originadas en su pasivo y en su patrimonio neto por \$139.969.756.-. De las Notas Complementarias a los Estados Contables del Auditado surge

---

<sup>1</sup> De más baja resolución y que se usa para dispositivos móviles, como celulares y televisores portátiles.

que el Presupuesto 2010 contemplaba un Crédito Inicial de \$140 millones por Aportes del Accionista Mayoritario (Ministerio de Planificación) y que el Estado Nacional comprometió transferencias por \$1529 millones para la financiación de los Proyectos en Curso, a lo que hay que sumar un primer tramo de un crédito otorgado por la CAF por USD 7,2 millones para financiar el Sistema Satelital Geoestacionario Argentino de Telecomunicaciones.

- **LOTERÍA NACIONAL SOCIEDAD DEL ESTADO**

Esta sociedad se rige por las disposiciones de la Ley 20.705 y su Estatuto fue aprobado por el Decreto 598/90. Su principal objeto es la organización, dirección, administración y explotación de juegos de azar y de apuestas mutuas y actividades conexas.

De las auditorías realizadas sobre los Estados Contables se destacan algunas falencias en los sistemas informáticos de la Sociedad pendientes de mejora. Las sucesivas Cartas de Control Interno aprobadas muestran la recurrente prórroga de la adjudicación directa sin licitación desde 1993 del sistema de captura en tiempo real de las apuestas, incluyendo provisión de material, terminales, comunicación y procesamiento de las apuestas para Loto, Prode, Quini 6, Quiniela, Lotería, Loto 5 y cualquier otro.

En 1993 se adjudicó directamente –al trabarse por un tema judicial la licitación lanzada en 1992– por 100 meses con un valor del 7,7% más IVA del total de la recaudación. En 2003 se suspendió la apertura de ofertas de la licitación por decisión judicial por un conflicto suscitado entre la Nación y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) y se realizó otra contratación directa, esta vez por el 7,2% más IVA y se produjeron sucesivas renovaciones hasta 2008 por demorarse en la Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) la aprobación del nuevo pliego de licitación en el 2007 y –como hecho posterior al cierre de balance 2008– recién en 2010 se abren las ofertas de una última licitación, que se suspende por una nueva medida cautelar en la Justicia.

El consorcio actual bajo la forma de Administración Nacional de Usinas y Trasmisiones Eléctricas (UTE), que brinda el servicio está constituido por Impresora Internacional de Valores y Casino Buenos Aires S.A. El monto devengado por el servicio en 2008 ascendió a \$102,3 millones. En este sentido, la Carta de Control Interno recomendó regularizar la contratación por licitación.

- **TALLERES NAVALES DÁRSENA NORTE (TANDANOR)**

Se trata de es uno de los mayores astilleros navales de Sudamérica. Fue creada el 31 de diciembre de 1969 por Ley 18.544. Su objeto social son las reparaciones y construcciones navales. TANDANOR fue constituida como una sociedad con participación estatal mayoritaria. En 1991 fue privatizada. En 1999, después de que los principales

accionistas fueron declarados en quiebra, la mayoría de los trabajadores continuaron con sus tareas. Posteriormente, la crisis económica que sufrió la República Argentina en 2001 y la siguiente devaluación de la moneda bajaron los costos a valores competitivos internacionales, lo que tornó a la empresa nuevamente rentable. Posteriormente se presentó en Concurso Preventivo de Acreedores, cuya apertura quedó radicada el 1° de marzo de 2002; la propuesta presentada el 28 de noviembre de 2003 fue homologada. El 30 de marzo de 2007 el entonces presidente Néstor Kirchner la reestatizó mediante el Decreto 315/07.

De los Informes de Auditoría realizados sobre los Estados Contables surgen limitaciones al alcance debidas a que el Decreto 315/07 dio lugar a una serie de medidas procesales y a algunos incidentes a raíz de que el 13/11/2007 se ordenó judicialmente la indisponibilidad del 90% del paquete accionario emitido por TANDANOR, como medida de protección provisoria del patrimonio de la fallida Inversora Dársena Norte S. A. hasta tanto se resuelva el planteo de su inconstitucionalidad. En consecuencia, la Sociedad optó por seguir manteniendo en el activo un crédito contra INDARSA por \$1.692.033.

La situación plantea incertidumbre respecto de la propiedad y tenencia del 90% de las acciones de TANDANOR y de los efectos que pudiesen derivarse del planteo de inconstitucionalidad del Decreto 315/07.





## **CAPÍTULO 4. CUESTIONES AMBIENTALES**



## LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO

Desde 2001, la AGN realizó cerca de veinte informes vinculados a la problemática del Riachuelo, sobre los estados financieros de los préstamos internacionales que se destinaron al saneamiento de la Cuenca, los estudios ambientales y la ejecución presupuestaria de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar).

En un fallo del 8 de julio de 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación determinó la responsabilidad que les corresponde al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia de prevención y recomposición del daño ambiental en la Cuenca. La Corte delegó en el juez federal de Quilmes, Luis Armella, el control de los plazos que fijó para las obras de saneamiento y le encomendó a la AGN el control de la asignación de los fondos y de la ejecución presupuestaria del Plan Integral de Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo (PISA), elaborado por la Acumar.

La Acumar reúne representantes de los Estados nacional, bonaerense y de la Ciudad de Buenos Aires y tiene bajo su responsabilidad la recuperación ambiental de la zona. El PISA es un marco orientador y planificador de corto, mediano y largo plazo que pretende la incorporación sistemática de organismos de las distintas jurisdicciones de la Cuenca. Los objetivos estratégicos del PISA son: mejorar la calidad de vida, la recomposición del ambiente y prevenir el daño con suficiente y razonable grado de predicción

Los informes que realizó la AGN pueden agruparse de la siguiente manera:

- Gestión Ambiental de la Cuenca.
- Ejecución presupuestaria de la Acumar.
- Estados Financieros de los Préstamos Internacionales.

### La problemática del Riachuelo, vista desde los informes de la AGN

#### **¿Qué es una Auditoría de Gestión Ambiental?**

La Auditoría de Gestión Ambiental es el examen de la gestión de un ente gubernamental para verificar la existencia, alcance, implementación y resultados de sus dispositivos y herramientas de gestión ambiental.

En este análisis se consideran los planes estratégicos, programas generales o específicos, manuales de procedimientos, estudios y evaluaciones ambientales, indicadores de gestión, recursos humanos, materiales y tecnológicos afectados, de modo de obtener un estado de situación de la gestión ambiental del ente y de su impacto en el ambiente. El examen de la gestión involucra una revisión documental y un trabajo de campo y es desarrollado por un equipo multidisciplinario. El informe de auditoría de gestión ambiental refleja la relación entre el desempeño del ente en un periodo

determinado y los objetivos de gestión ambiental planteados en su plan estratégico y el marco normativo.

Las auditorías de gestión ambiental más importantes emitidas por la AGN son las siguientes:

Objeto	Organismo	Principales Observaciones	Link al informe completo
<p>Seguimiento de las recomendaciones de la Resolución N° 24/2006 AGN y gestión llevada adelante por el ex Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo – CEMR- y actual Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo – Acumar- en relación al Plan de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo.</p>	<p>Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar)</p>	<p><b>Componente Institucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Acumar no consolidó su institucionalización. El programa de fortalecimiento institucional previsto en el préstamo BIRF 7706 – AR no tiene desarrollados los objetivos, metodología y plazos.</li> <li>- No se completó la sistematización, digitalización y actualización de la información para facilitar el acceso de todas las jurisdicciones.</li> <li>- No se completó el fortalecimiento institucional de las jurisdicciones con competencia en el control ambiental de las industrias de la Cuenca.</li> </ul> <p><b>Componente Infraestructura</b></p> <p>La Acumar no ha informado sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La realización de obras de ampliación y mejoramiento de la Planta de Tratamiento de Bernal.</li> <li>- La realización de obras de ampliación de las redes de agua potable.</li> <li>- La ejecución de obras para ampliar la Red Hidrometeorológica (definición de especificaciones técnicas, determinación presupuestaria, formulación de sistemas de operación).</li> </ul> <p><b>Componente Cuerpo de Agua</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se completó la definición de la carga másica de sustancias contaminantes de las fuentes de contaminación de origen domiciliario e industrial y de los insumos de agua subterránea de las industrias.</li> </ul> <p><b>Componente Salud</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay evidencia documental de que se hayan realizado acciones en el marco del Sistema de Vigilancia Epidemiológica. La Acumar suscribió un Convenio con la Organización Mundial de la Salud de cuya ejecución no tuvimos evidencia documental.</li> <li>- Formación y capacitación de los recursos humanos: no se conoce la planificación estratégica, ni documento que establezca el universo y los puntos prioritarios; de modo que no se puede medir el impacto de las acciones realizadas (la pertinencia de su volumen, periodicidad, alcance); y no se ha previsto incorporar en los Centros de Atención Primaria por Región Sanitaria un referente capacitado en la gestión</li> </ul>	<p><a href="#">2010_146.pdf</a></p>

programática y contenidos de Salud Ambiental.

- No se articuló en una red a los efectores de salud involucrados (asistencial y servicios de apoyo) que ofrece el Sistema Público de Salud: no se han coordinado los servicios de Neumonología, Toxicología, Dermatología, Neurología, Salud Mental y de subespecialidades pediátricas en las unidades sanitarias asistenciales de la Cuenca.
- No se elaboraron protocolos de accesibilidad y cobertura ni se diseñó un sistema de registro de la Historia Clínica de Pesquisa para la Cuenca.
- No se incrementó el número de Unidades Sanitarias Ambientales ni se fortaleció la capacidad instalada de las unidades pediátricas.
- No hay análisis ni fundamentación de las acciones sanitarias de emergencia que deben implementarse en el nivel local en el corto plazo, que orientaría a las jurisdicciones locales en sus intervenciones.
- No hay evidencia documental de que se haya propiciado la participación social en las diferentes etapas de intervención.
- No se ha diseñado y ejecutado el Plan de Emergencia Sanitaria.

**Componente Industria:** Reconversión Industrial. Control industrial.

- No se identificaron los agentes contaminantes; tampoco se inició la implementación de los programas de reconversión industrial.
- No hay evidencia documental de acciones emprendidas en el marco del Plan de Reconversión del Dock Sud.
- No hay un programa sistemático y coordinado de control y prevención de la contaminación. No se estableció una red de control (con afectación de recursos materiales y humanos) con todos los municipios de la Cuenca, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires.
- No se afectan recursos humanos y materiales en cantidad adecuada para controlar la contaminación industrial en todo el territorio de la Cuenca. No hay un cuerpo de inspectores de la Cuenca Matanza-Riachuelo integrado con recursos de todas las jurisdicciones intervinientes. Los recursos materiales y humanos afectados al control provienen de la SAyDS.

**Componente Participación Social**

- No se ha replicado el Componente en los municipios de la Cuenca.
- No se completó el relevamiento ni la base de datos de las organizaciones y actores sociales claves en los distintos sectores y municipios involucrados en la Cuenca.
- No se completó el programa de contacto permanente con organizaciones sociales de la Cuenca.
- No hay evidencia de que se haya implementado el Programa de Fortalecimiento Social Ambiental (PROFORSA).
- No se desarrolló el Programa de Promotores Socio-ambientales.

		<p><b>Componente Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se han registrado los grupos sociales, instituciones, organizaciones sociales y otros actores sociales relacionados con los residuos sólidos urbanos.</li> <li>- No se completó la identificación y caracterización de los basurales y sitios contaminados en la Cuenca.</li> <li>- No se completó el Relevamiento in situ de los basurales de Almirante Brown, La Matanza, Esteban Echeverría y Villa 19, Villa 20 y Ciudad Oculta.</li> <li>- No hay un plan integral de remediación de sitios contaminados y disposición final de residuos.</li> <li>- No se ha diseñado e implementado el programa de prevención de formación de basurales a cielo abierto.</li> <li>- No se realizaron campañas de concientización de la población sobre consumo responsable y separación de residuos en origen.</li> <li>- Se ha ejecutado un Plan de Saneamiento de 26 basurales con residuos peligrosos. Sin embargo: <ul style="list-style-type: none"> <li>*No consta la metodología aplicada para caracterizar los basurales.</li> <li>*No se realizó muestreo de los residuos. Todos los basurales fueron considerados como residuos peligrosos.</li> <li>*No se previó el muestreo de suelo y agua subterránea posterior a la limpieza de los predios ni ninguna otra medida de remediación. Por ello, la propuesta de habilitar para uso público los predios donde previamente había basurales resulta riesgosa, ya que si efectivamente esos basurales contenían residuos peligrosos, es probable que haya contaminantes en suelo y agua subterránea aun después de la remoción de los residuos.</li> <li>*Falta coordinación entre las áreas involucradas en el control y seguimiento del proyecto, específicamente entre la DRP y el componente GIRSU.</li> </ul> </li> </ul>	
<b>Objeto</b>	<b>Organismo</b>	<b>Principales Observaciones</b>	<b>Link al informe completo</b>
Control de gestión ambiental del Comité Ejecutor Matanza-Riachuelo (CEMR).	Secretaría de Recursos Hídricos	<p>La estructura jurídica institucional del CEMR resultó inadecuada para desarrollar una gestión de saneamiento; carece de funciones propias, capacidad ejecutora.</p> <p>La vigencia de múltiples normas de los distintos gobiernos involucrados produce superposición de competencias, multiplicidad de organismos competentes, vacíos legales y confusión normativa.</p> <p>Respecto de las industrias contaminantes, el CEMR nunca llegó a desarrollar acciones concretas para controlarlas.</p> <p>El Plan de Gestión Ambiental (PGA) del CEMR no funcionó como programa de saneamiento, no incluía metas, objetivos, tareas, indicadores de cumplimiento, plazos ni recursos</p>	<a href="#">2006_024.pdf</a>

	<p>definidos que permitieran perseguir claros objetivos de saneamiento de la Cuenca.</p> <p>El CEMR no realizó un estudio del estado de la salud de la población involucrada en la Cuenca ni un relevamiento actualizado del impacto ambiental.</p> <p>La ejecución del PGA mediante préstamo BID fue baja y deficiente. Los fondos directos aportados por el BID sólo alcanzaron la suma de U\$S 7.762.790.-, de los U\$S 250 millones originales. Lo invertido en el rubro obras se utilizó casi exclusivamente en la remoción de cascos hundidos.</p> <p>No se ejecutaron obras de saneamiento.</p>	
--	--	--

### Asignación de fondos y ejecución Presupuestaria de la Acumar

La AGN emite regularmente informes de exámenes especiales sobre la ejecución presupuestaria de la Acumar.

El presupuesto refleja los fondos que se ponen a disposición de los funcionarios con el objeto que los apliquen al objetivo del ente que dirigen/gerencian. La ejecución presupuestaria de un ente refleja los recursos efectivamente destinados al cumplimiento del objetivo de esa organización.

La ejecución presupuestaria de la Acumar representa los fondos que se invirtieron en obras, acciones relacionadas con la recomposición ambiental, capacitación para mejorar la gestión ambiental, etc.

Tipo de Informe	Organismo Auditado	Principales Observaciones	Link al informe completo
Informe Especial Complementario sobre la asignación de fondos y la ejecución presupuestaria al <b>30/06/2009</b>  <b>- Alcances y contenidos de los Programas 38 y 39</b> <b>“Programa Integral de Cuenca Matanza-</b>	Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar)	A la fecha de cierre del periodo auditado: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Acumar no completó su institucionalización.</li> <li>- La Acumar no informó cuáles son los fondos que cada jurisdicción destinó en 2007 y 2008; tampoco cuáles se asignarán en 2009 y 2010.</li> <li>- El Plan de Obras de Infraestructura y Saneamiento de AySA fue integrado con el de la Acumar.</li> <li>- Por Decreto 684/2009 se aprobó el contrato de Préstamo BIRF destinado al financiamiento del Proyecto de Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza-Riachuelo por un monto de u\$S 840 millones.</li> <li>- El Plan de Obras previsto en el préstamo BIRF 7706-AR contribuye a resolver el problema de la contaminación en el área.</li> <li>- Falta un plan de reconversión industrial y reordenamiento territorial, de salud y educación ambiental y la vigencia de un sistema de vigilancia ambiental que conforme una respuesta integrada.</li> </ul>	<a href="#">2010_116.pdf</a>

<p><b>Riachuelo” y “Gestión Ambiental Matanza-Riachuelo BID 1059/OC-AR”</b>  <b>- Grado de ejecución de las obras de infraestructura referidas en el informe especial al 30/06/09</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Acumar ha producido un descargo al informe en vista que entre otras cuestiones plantea una nueva versión del PISA, la puesta en marcha del préstamo BIRF 7706-AR y una nueva estructura administrativo-funcional.</li> <li>- La Obra “Saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo- Basurales a Cielo Abierto” presenta una ejecución física y financiera no armónica, toda vez que el avance fue superior en un 14% al avance financiero.</li> </ul>	
<p>Informe especial sobre la asignación de fondos y la ejecución presupuestaria por el período <b>01/01-30/06/2009.</b></p>	<p>Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ejecución presupuestaria del período 1° de enero-30 de junio de 2009 fue del 36,90 %.</li> <li>- El atraso en la asignación de cuotas de compromiso retrasó la ejecución de gastos y pagos del servicio administrativo-financiero.</li> <li>- No se consideraron las reservas de fondos correspondientes a obras de infraestructura, servicios de limpieza de basurales y transferencias de fondos a municipios de la Cuenca, ya comprometidos a través de contrataciones formalizadas en ejercicios anteriores.</li> <li>- Según el Sistema de Crédito Público, el Préstamo 1059/OC-AR BID “Programa de Gestión Ambiental Cuenca Matanza-Riachuelo” está ejecutado en un 38,83% y los fondos pendientes de utilización son de U\$S 61.168.107</li> <li>- Aún no se dirime la situación con respecto a la contratación del Servicio de Preclusura, Remoción de Residuos en Basurales a Cielo Abierto, con la empresa Recovering S.A. El titular de Acumar dispuso la apertura de actuaciones sumariales para deslindar responsabilidades de quienes intervinieron en las inspecciones técnicas y no dieron cumplimiento a las prescripciones del pliego de licitación.</li> <li>- Aún no se instrumentó el Fondo de Compensación Ambiental. Tampoco se verificó la asignación de créditos presupuestarios para el Programa de Fortalecimiento Social Ambiental PROFORSA.</li> </ul>	<p>2010_019.pdf</p>
<p>Informe especial sobre la asignación de fondos y la ejecución presupuestaria por la información entre el <b>01/10y el 31/12/2008</b></p>	<p>Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La ejecución presupuestaria correspondiente al periodo 1° de octubre-31 de diciembre de 2008 fue del 46,72%.</li> <li>- En el periodo 1° de enero al 30 de septiembre de 2008, la ejecución presupuestaria alcanzó el 23,53% del crédito vigente y la ejecución anual representó el 70,96%.</li> <li>- Se han detectado debilidades de control interno en el proceso de contratación.</li> <li>- En el ejercicio 2008 no se instrumentó el servicio administrativo financiero 342, no obstante haberse dictado la norma que establece su organización interna y estructura organizativa. Asimismo, hasta el 1° de abril de 2009 no se encontraba operativo el servicio,</li> </ul>	<p>2009_188.pdf</p>



		<p>aunque el presupuesto del ejercicio 2009 del SAF 342 Acumar dispuso la asignación de créditos en los programas 38 y 39.</p> <p>- El Fondo de Compensación Ambiental no fue instrumentado. Asimismo, no surge la asignación de créditos presupuestarios al Programa de Fortalecimiento Social Ambiental (PROFORSA), en la Ley de Presupuesto del ejercicio 2008 y en la Decisión Administrativa N° 2 de distribución de los créditos de la Jefatura de Gabinete de Ministros.</p>	
<p>Ejecución presupuestaria que presenta información al 31/12/2007 y el período comprendido entre el 01/01y el 30/09/2008.</p>	<p>Autoridad Cuenca Matanza-Riachuelo (Acumar)</p>	<p>- La ejecución presupuestaria correspondiente al 31 de diciembre de 2007 fue del 24,54%.</p> <p>- Se verificó un bajo grado de ejecución en los fondos asignados a los programas destinados a la Cuenca Matanza-Riachuelo.</p> <p>- El programa 34, a nivel total, fue subejecutado en \$55.037.162,47, monto que representa un 61,54% del crédito autorizado.</p> <p>- El Programa 33 presenta una subejecución de \$14.593.848,31, que significa un 40,31% del Crédito Vigente.</p> <p>Al comparar la ejecución informada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable respecto del crédito autorizado, se observa una subejecución aun mayor que la anteriormente expuesta, alcanzando ésta en su conjunto un 75,46% del crédito vigente según el SIDIF.</p> <p>- En el periodo 1° de enero -30 de septiembre de 2008, la ejecución presupuestaria alcanzó el 11,96%, conforme al Crédito Vigente - Gasto Devengado según SIDIF y lo informado en la Nota emitida por la SAYDS: Al compararse la ejecución informada por la SAYDS con el crédito autorizado, se presenta una subejecución del 88,04%.</p> <p>El alcance de las tareas de auditoría se vio limitado por no disponer de la totalidad de la información solicitada al organismo.</p>	<p>2009_036.pdf</p>

### **Qué es un Estado Financiero**

Entre otras muchas definiciones que existen para los estados financieros podemos señalar la siguiente:

El estado financiero es un informe técnico preparado conforme a normativa contable uniforme en materia de medición y exposición de las operaciones que realiza cualquier tipo de ente. El responsable del estado financiero es el ente que lo prepara; contador auditor una opinión sobre su razonabilidad total, parcial o nula. El estado financiero refleja adecuadamente la situación patrimonial del ente (solidez, solvencia) su desempeño (resultados económicos) y los cambios en la situación financiera (fluir de fondos o flujo de caja) todo ello a una fecha determinada pasada.

Los estados financieros deben reflejar hechos relevantes, ser fiables, confiables, facilitar comparaciones con otros estados de otros o del mismo ente, mostrar los hechos **económicos de manera integra, neutral y prudente, respetando la esencia (realidad económica) sobre la forma (aspectos jurídicos) de las operaciones.**

En general, todos los estados financieros de los préstamos otorgados para solucionar la problemática del Riachuelo, presentan salvedades determinadas e indeterminadas por temas de medición y exposición; el memo de control interno brinda observaciones relativas a deficiencias en el funcionamiento del sistema administrativo- contable del CEMR.

<b>Objeto de Auditoría</b>	<b>Organismo Auditado</b>	<b>Link al informe completo</b>
Estados Financieros del Ejercicio finalizado el 31/12/09, correspondiente al “Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, parcialmente financiado con recursos provenientes del Convenio de Préstamo N° 1059/OC-AR.	Comité Matanza-Riachuelo (CEMR).	<a href="#">2010_074.pdf</a>
Estados Financieros del Ejercicio finalizado el 31/12/06, correspondiente al “Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, parcialmente financiado con recursos provenientes del Convenio de Préstamo N° 1059/OC-AR.	Comité Matanza-Riachuelo (CEMR), dependiente de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros.	2007_135.pdf
Estados Financieros del Ejercicio finalizado el 31/12/05, correspondiente al “Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza – Riachuelo”, parcialmente financiado con recursos provenientes del Convenio de Préstamo N° 1059/OC-AR.	Comité Matanza-Riachuelo (CEMR) dependiente de la Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.	2006_063.pdf
Estados Financieros del ejercicio finalizado el 31/12/04, correspondientes al “Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo”, Convenio de Préstamo N° 1059/OC-AR.	Subsecretaría de Recursos Hídricos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.	2005_079.pdf
Estados Financieros al 31/12/03 correspondiente al "Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo".	Comité Matanza-Riachuelo (CEMR) - Subsecretaría de Recursos Hídricos - Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.	2004_096.pdf (145 Kb)
Estados Financieros al 31/12/02 "Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo".	Subsecretaría de Recursos Hídricos.	2004_012.pdf (216 Kb)
Informe de Auditoría sobre los Estados Financieros al 31/12/02 del Convenio de Préstamo N° 1059/OC-AR BID. “Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza - Riachuelo”.	Subsecretaría de Recursos Hídricos.	2003_142.pdf (70 Kb)

Auditoría de los Estados Financieros al 31/12/00 Cuenca Matanza-Riachuelo. BID N° 1059.	Unidad Ejecutora de Proyecto.	2001_222.pdf (210 Kb)
Estados Financieros al 31/08/1999 de la "Preparación del Programa de Gestión Ambiental en la Cuenca del Río Matanza - Riachuelo". BID N° 946/OC-AR	Unidad Ejecutora de Proyecto	2001_016.pdf (101 Kb)
Estados Financieros al 31/12/1999 del "Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo". BID N° 1059/OC-AR.	Unidad Ejecutora de Proyecto.	2001_017.pdf (114 Kb)
Programa de Gestión Ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo, parcialmente financiado con recursos provenientes del Convenio de Préstamo N° 1059/OC-AR.	Comité Matanza-Riachuelo (CEMR) - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable - Jefatura de Gabinete de Ministros.	<a href="#">2008_128.pdf</a>

## RECURSOS PESQUEROS

La sustentabilidad de las actividades económicas relacionadas con recursos naturales requiere una visión integral, profunda, técnica y –en muchos casos– científica que es opuesta a enfoques parciales, superficiales o emotivos.

Es con esta visión y con este alcance que se ha orientado y buscado interpretar la actividad de control de la AGN en los últimos años.

Un ejemplo paradigmático es el de los informes sobre la conservación de los recursos pesqueros, una actividad relevante en la provincia de Buenos Aires y las provincias patagónicas, y que incluso se relaciona con situaciones binacionales con el Uruguay y con los habitantes de las islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur.

En esta materia, la AGN produjo un primer informe en 2008 (*Res. AGN 17/08*), que tuvo amplia repercusión; y posteriormente se efectuó un segundo informe que evalúa la recepción de las recomendaciones del anterior (*Res. AGN 9/11*). Las principales observaciones fueron el estado de peligro del equilibrio poblacional de la merluza en el Stock Norte, debido a la sobrepesca y captura de juveniles; en el Stock Sur llegó a sobrepasarse en un 35% el límite biológico, además del peligro representado por la pesca no declarada, la falta de aplicación de sanciones y la ineficacia de los controles.

Los agentes del organismo que participaron de las tareas de campo contaron con la participación del Centro Desarrollo y Pesca Sustentable (CeDePesca), una organización de la sociedad civil que brindó un apoyo muy importante a las labores de auditoría, lo cual dio contundente testimonio, no sólo de la posibilidad de sumar esfuerzos a la hora de ejercer el control externo, sino de los enormes beneficios que tales colaboraciones pueden significar.

El efecto de los informes aprobados rebasó su simple difusión, y su repercusión impulsó a otros actores a emprender nuevas y significativas acciones de control.

La Justicia federal, con base en lo observado por la AGN en el primero de los informes, y después de haber oído a su Presidente en una audiencia informativa, ordenó al Estado Nacional que presentara

“un plan sustentable e integral de conservación y protección del recurso pesquero que contemple metas y plazos para el cumplimiento de los objetivos fijados, contando con la intervención de Consejo Federal Pesquero y el INIDEP, con la finalidad además, de concientizar sobre la necesidad de proteger los recursos marítimos [...]”.

La sentencia fue apelada, y tratada por la Cámara, que la confirmó en 2009. El caso tuvo una amplia repercusión nacional, y en octubre de 2011 la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó el recurso de queja del Estado Nacional, por lo que en el futuro probablemente exista un control judicial de la presentación e implementación del Plan.

## EL YACIMIENTO DE CARBÓN DE RÍO TURBIO

La explotación de mineral de carbón en la mina de Río Turbio, provincia de Santa Cruz, fue objeto de varias auditorías sobre la cuestión ambiental.

La explotación del mineral por el sistema de galerías comenzó a fines de la los 40 y ya al borde los 60 se dio forma empresaria a esa producción, con la creación de la empresa estatal Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF).

La explotación comprende dos etapas:

- 1) Extracción del mineral, en el interior de la mina.
- 2) Lavado y depuración, en superficie.

Posteriormente, el mineral se transporta por tren hasta el puerto sobre el Atlántico.

La empresa se concesionó en 1994, pero en 2002 esa concesión fue retirada debido a los severos incumplimientos del operador privado. Como advierten las auditorías realizadas, luego del trágico derrumbe de 2004 la intervención estatal se concentró en los aspectos de seguridad, con mayor atención en el apuntalamiento de los túneles, relegando a un segundo plano las cuestiones ambientales –de hecho, las falencias observadas en 2002 en materia ambiental se mantuvieron en el transcurso de los años, como se advirtió en los seguimientos realizados.

La explotación causa inconvenientes ambientales, en primer lugar, en el interior de la mina, donde polvo, temperatura, gases, etc., representan riesgos para la salud de los trabajadores; en segundo lugar, en superficie, donde se acumulan residuos que afectan severamente el medio ambiente.

En efecto, un 50% del material que se extrae de la mina es residuo que se separa del mineral. En el lavado del carbón se separan arcilla y arenisca y en una segunda etapa el carbón se muele y se trata en una solución densa separando por decantación la arcilla del carbón fino, que flota.

El principal problema ambiental lo causa la acumulación de esa sustancia “estéril” residual y el desagote del agua utilizada en el proceso en los arroyos que alimentan el Río Turbio. En la auditoría aprobada en 2008 se señalaba que el volumen de sustancia “estéril” tras décadas de producción alcanzaba a unos 30 millones de toneladas, que se acopian en las márgenes de arroyos sobre los que se precipitan por la inestabilidad de las terrazas artificiales acumuladas. Esa materia contiene piritas que se oxidan al estar expuestas a aguas de lluvia y libera azufre, lo que contamina el suelo, las napas freáticas y los cursos de agua, que reciben además el vuelco de lodo del lavado.

La proyección futura señala otro tipo de problemas. Una nueva usina en construcción en el lugar tomará el material extraído de la mina sin tratamiento, eliminando a la larga el proceso de lavado y depuración. El nuevo problema será resolver el tratamiento y disposición de las cenizas.

## **GESTIÓN DE BIENES NATURALES Y CULTURALES**

En materia de recursos ambientales, además de otros trabajos de auditoría citados en otros capítulos de esta presentación, la AGN ha generado en el decenio una importante cantidad de informes, vinculados a aspectos que resultan de interés estratégico, y que se relacionan con recursos de enorme valor.

Se trata de una cincuentena de trabajos, entre los que se destacan –junto a otros ya citados– los referidos a custodia de áreas de frontera, sitios considerados patrimonio de la humanidad, humedales, áreas naturales y reservas acuíferas, entre otros.

En muchos casos, las actividades objeto de control externo se relacionan con tratados internacionales, o actividades conjuntas con otros países u organismos multilaterales.

Además, en numerosas auditorías fue adquiriendo especial relevancia la relación entre las distintas jurisdicciones con autoridad sobre los recursos examinados, que en muchos casos resulta una debilidad significativa para la mejor custodia, aprovechamiento, o protección de los bienes.

### **Propiedad de la tierra en áreas fronterizas**

En 2008 se aprobó el informe referido a la compraventa de tierras por extranjeros en áreas de frontera en la zona andino-patagónica, que incluyó zonas de las provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego (*Res. AGN 201/08*).

El informe verificó que no existía un mecanismo para controlar si todas las transmisiones de dominio en Zonas de Seguridad cumplían con el requisito de previa conformidad (*Decreto Ley 15.385/44 y Decreto 32.530/48*), y que ha sido objeto de diversos tratamientos normativos en más de sesenta años de vigencia, entre ellos la Ley 23.544, de Defensa Nacional, de 1988.

Se señaló que era “imprescindible fortalecer la tarea del Estado Nacional y su articulación con las jurisdicciones nacionales y locales” y diseñar acciones para “asegurar el cumplimiento de la tarea asignada por la normativa para realizar las adecuaciones y actualizaciones que requiere el control de las actividades en Zonas de Seguridad”.

Otros de los hallazgos más significativos fueron la falta de estructura estable de personal técnico y equipamiento tecnológico en la Secretaría de Interior, y diversas falencias en los procedimientos establecidos para los trámites de previa conformidad.

Posteriormente se analizó la misma actividad en la zona de las provincias de Corrientes y Misiones (*Res. 52/2009*). Allí se observó, entre otras graves deficiencias, que “[...] no existen mecanismos de control que aseguren que todas las operaciones de compraventa de inmuebles en zonas de seguridad obtengan previamente la autorización de la Comisión Nacional de Zonas de Seguridad” y “su cumplimiento depende en gran parte de la voluntad del escribano interviniente y del empleado del Registro de Propiedad Inmueble Provincial que recibe la escritura para su inscripción”, que “no se tiene conocimiento sistematizado ni organizado de las actividades económicas y

demográficas de las zonas de seguridad de fronteras” y que “la información correspondiente a la ubicación de los establecimientos resulta insuficiente para su adecuada localización o bien es errónea”. En este último caso, lo que se señala es que el Estado no cuenta con información suficiente sobre la localización de los inmuebles que permita llegar hasta ellos o individualizarlos, lo cual representa una debilidad muy significativa en el control que se pueda efectuar y resulta descriptivo del nivel de precariedad de la actividad auditada.

Estas auditorías resultan en consecuencia alertas sobre los controles referidos al dominio y actividades desarrolladas en las zonas de seguridad en fronteras, y son de gran utilidad para el propio órgano ejecutivo como guía para corregir los desvíos detectados, y para el Congreso, como insumo para controlar el adecuado cumplimiento de lo previsto en la normativa sobre dichas áreas, con importante injerencia en la defensa, la seguridad y el ambiente; todo ello a fin de reducir los riesgos que podrían afectarlos muy significativamente.

### **Acuífero Guaraní**

Otro recurso estratégico fundamental es el agua potable. Una de las reservas más importantes del mundo es el Acuífero Guaraní, en territorio de Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina. La AGN produjo en 2007 un informe sobre la gestión ambiental de la Subsecretaría de Recursos Hídricos (SSRH) con relación al Proyecto para la Protección Ambiental y Desarrollo Sostenible del Sistema (*Res. AGN 22/2007*). Ubicado en el subsuelo del Mercosur, el Acuífero Guaraní ocupa un área de casi 1,2 millones de kilómetros cuadrados, de los cuales 225 mil corresponden a la Argentina; se estima que en su totalidad, este reservorio acumula unos 37 mil kilómetros cúbicos de agua.

En 2001, los cuatro países involucrados (Brasil, Uruguay, Paraguay y la Argentina) acordaron llevar adelante un proyecto para la “protección ambiental y desarrollo sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (SAG)”. La Unidad Nacional Ejecutora del proyecto la preside la SSRH y la integran la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS), la Cancillería y la Jefatura de Gabinete. El Banco Mundial acordó su apoyo al programa en 2002, y la Argentina firmó en 2003 los Términos de Cooperación con el Secretariado General de la Organización de Estados Americanos (OEA).

El proyecto acordado en esta primera etapa entre los cuatro países tiene como objetivo “la protección y usos sostenible del SAG” y para ello se propone apoyar a los países en la elaboración e implementación de un marco común institucional, legal y técnico para manejar el recurso y preservarlo.

En virtud del carácter federal de los recursos, en el 2005 la SSRH invitó a las provincias a través del Consejo Hídrico Federal a designar un representante en la Unidad Ejecutora, lo que fue delegado en el Consejo Hídrico del Litoral, involucrado directamente en el acuífero que discurre por el subsuelo de las jurisdicciones que lo integran.

El informe de la AGN sobre el proyecto del SAG comprobó demoras en la ejecución, lo que exigió una prórroga de plazos hasta fines de la década, debiendo adaptarse diversos aspectos no contemplados de modo adecuado al diseñarse el programa, en cuestiones que hacen a tareas de ingeniería y de procesos licitatorios. La

base de datos que integrará el Sistema de Información del SAG sería entregada a los cuatro países.

La AGN verificó asimismo el subproyecto en el área piloto Salto (Uruguay)-Concordia (Argentina) (el área local de experiencias, al igual que otras en Brasil, Paraguay y en la frontera entre Brasil y Uruguay). El área Salto-Concordia está considerada crítica por los riesgos de contaminación o sobreexplotación. Allí también se comprobó un grado mínimo de avance del programa.

Las observaciones de auditoría se centraron mayormente en:

- La falta de reglamentación de la Ley 25.688, que fija los presupuestos mínimos de preservación, aprovechamiento y uso racional de aguas y, conforme a la Constitución Nacional, determina que la autoridad nacional de aplicación debe establecer las directrices para la recarga y protección de los acuíferos.
- Deficiencias en la gestión de la SSRH, que incluyen la escasa participación de las provincias y la ausencia de una adecuada articulación de esa relación provincias-nación,
- La escasez de recursos técnicos y materiales de la Coordinación Nacional del proyecto, las serias demoras de ejecución ya señaladas y el bajo nivel de cumplimiento de los objetivos particulares del área proyecto Salto-Concordia.
- En especial se destaca que la confección del *Manual de Construcción de Pozos Profundos* resulta poca efectiva porque no fue aprobada a nivel legislativo en las provincias.

En este punto debe señalarse, para un mejor entendimiento, que las perforaciones de pozos requieren su encamisado para evitar la contaminación, técnica que todavía es de limitada aplicación. Por otro lado, existe riesgo de perforaciones –las que se utilizan para “baño terapia” o bien para provisión de agua potable– que por errores técnicos contaminan el acuífero con agua salada. De allí la importancia de asegurar una técnica adecuada en las perforaciones en toda el área del SAG en los cuatro países.

Asimismo se requiere –por razones hidrológicas– que cualquier explotación de agua tenga un máximo técnico que permita la recarga anual del recurso (estimada en 43 kilómetros cúbicos) de modo de lograr una explotación sustentable.

El informe concluye:

“es imprescindible la reglamentación de la Ley 25.688, de Presupuestos Mínimos, para el aprovechamiento y uso racional del agua subterránea y



superficial. Resulta fundamental disponer de una adecuada articulación entre la Nación y las provincias que comparten el recurso de carácter estratégico y no renovable, a fin de que se cumplan los principios de equidad y sustentabilidad y se garantice el patrimonio nacional y el cumplimiento de los tratados internacionales”.

Sin embargo, en 2011 la Ley aún no había sido reglamentada.

En lo concerniente al proyecto en sí, la Secretaría General de la OEA actúa a través de la Unidad de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente como Agencia Ejecutora del Proyecto, con sede en Montevideo. La Coordinación Nacional no contaba con el equipo técnico ni los recursos materiales necesarios para desarrollar eficazmente sus funciones. También se requiere una adecuada articulación con las provincias.

### **Patrimonio Mundial**

El organismo revisó la aplicación de diversos tratados internacionales. El último de tales trabajos que mereció alta repercusión fue el referido a la preservación de los sitios argentinos considerados Patrimonio de la Humanidad (*Res. AGN 248/2011*), ubicados en diversas provincias: Cueva de las Manos (Santa Cruz), Manzana y Estancias Jesuíticas (Córdoba), Misiones Jesuíticas Guaraníes (Misiones), Quebrada de Humahuaca (Jujuy), Parque Nacional Iguazú (Misiones), Parques Nacionales Ischigualasto y Talampaya (San Juan y La Rioja), Parque Nacional Los Glaciares (Santa Cruz), Península Valdés (Chubut), por lo que una vez más surgen comentarios acerca de la necesidad de coordinar esfuerzos y acciones entre la Nación y las provincias.

La AGN destacó que, pese a sus importantes atribuciones, el Comité Argentino del Patrimonio Mundial no tiene presupuesto ni recursos propios, no tiene competencias territoriales directas en la administración y gestión de la conservación de los sitios, ni la capacidad de emitir dictámenes vinculantes, y son las provincias (o la Administración de Parques Nacionales) las responsables de la conservación.

La mayoría de los sitios declarados Patrimonio Mundial tiene problemas de conservación que podrían afectar su valor excepcional. Para que la Declaración de Patrimonio Mundial contribuya a la conservación de los sitios y a beneficiar a la comunidad, se requiere la implementación efectiva de planes de gestión que armonicen “la conservación” y el “desarrollo local” y que contemplen una mayor asignación de recursos y una mejor articulación entre los administradores locales de los sitios y el Comité Argentino de Patrimonio Mundial.

El equipo de auditoría seleccionó la quebrada de Humahuaca (Jujuy) para efectuar tareas de verificación *in situ*, y advirtió sobre la necesidad de revertir el estado de situación que podría llevar a la región a la descalificación como Sitio Patrimonio de la Humanidad. Adicionalmente efectuó un pormenorizado análisis de la situación de los demás sitios ya así calificados, y de los propuestos.

En base a los hallazgos y relevamientos efectuados, se recomendó que los dictámenes del Comité Argentino de Patrimonio Mundial tengan carácter vinculante, dotarlo de presupuesto y reglamentar su organización interna; desarrollar un Plan Estratégico Nacional con metas, indicadores y sistemas de revisión, y establecer un sistema de información. También se sugirió desarrollar informes periódicos para definir niveles de riesgo de los sitios, prioridades de intervención y requerimientos técnicos y financieros, y promover el establecimiento del Instituto de la Quebrada de Humahuaca, entre otras medidas.

El informe y especialmente las observaciones y recomendaciones constituyen un aporte que podría ser de gran utilidad para superar las dificultades observadas, y al mismo tiempo para que las autoridades legislativas y la ciudadanía realicen el seguimiento de los avances en la materia, de manera oportuna y preventiva.

## **CAPÍTULO 5. INFORMES ESPECIALES**



## **INFORME SOBRE EL CASO GRECO**

El estudio especial sobre las deudas del denominado Grupo Greco se llevó a cabo por pedido de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas (CPMRC) a fines de 2006, después que los Senadores Ernesto Sanz y Gerardo Morales advirtieran en el recinto de la Cámara Alta que en un proyecto de ley de ampliación del Presupuesto Nacional para ese ejercicio, ya con media sanción de Diputados, se encubría la emisión de casi \$600 millones de títulos de deuda con destino a los Greco. El proyecto de ley no prosperó.

En efecto, luego de largas tratativas judiciales y administrativas, el Ministerio de Economía se disponía a reconocer y pagar una “deuda” al Grupo Greco, que conforme a la normativa debe hacerse mediante la entrega de bonos públicos. Agotada la previsión presupuestaria de la Ley 26.078, de Presupuesto Nacional 2006, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de Ley de ampliación presupuestaria, suscripto por la Ministra de Economía, Lic. Felisa Miceli; el Jefe de Gabinete de Ministros y el Presidente de la Nación, con fecha 12 de septiembre de 2006. Fue elevado el 18 de septiembre de ese año a la Cámara de Diputados y preveía una ampliación de \$1.300.000.000,- en el importe máximo para la colocación de Bonos de Consolidación y de Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales. En tanto se avanzaba en el Ministerio con la gestión administrativa de la aprobación de los formularios de requerimiento de pago para la cancelación de una sentencia en favor del Grupo Greco.

Según el proyecto de ley, el importe del rubro bajo el que se cancelan las deudas consolidadas y otras deudas que se pagan con Bonos de Consolidación –“Deudas con Proveedores”–, según su texto, se ve incrementado en \$710 millones. En un documento interno del Ministerio de Economía se aclaraba que el monto equivalía

“a un Valor Efectivo de \$587,6 millones (importe que afecta la planilla del Artículo 46 de la Ley de Presupuesto 26.078)”.

Mientras tanto, el día 29 de noviembre de 2006, en la sesión ordinaria de la Cámara de Diputados se trató el Orden del Día 1310, cuyo dictamen aconsejó la aprobación del Proyecto de Ley 53-PE-06. Durante el tratamiento parlamentario, en la Cámara de Diputados, no se designó un miembro informante del Proyecto, por lo que no se aportó información detallada sobre el destino de esa ampliación presupuestaria.

No obstante, ante el pedido de aclaración de los senadores Sanz y Morales, el entonces presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara Alta, senador Jorge M. Capitanich, se dirigió al Ministerio de Economía y recibió un correo electrónico con una descripción de la Planilla de Deuda Consolidada remitida por Jorge Amado, director de la Dirección de Administración de la Deuda Pública, de la que surgía con toda evidencia que se habían incluido pagos al Grupo Greco.

A partir de esa información, el Senado decidió no dar tratamiento al proyecto con media sanción de Diputados. Luego, la CPMRC dispuso que la AGN realizase una

auditoría especial con relación al Grupo Greco, a incluirse en el Plan de Acción del organismo para el año 2007, según comunicación librada con fecha 14 de diciembre de 2006 (*Nota 229/06 CPMRC*), por la que fue resuelto “auditar el origen y evolución de las supuestas deudas contraídas por el Estado Nacional con el denominado Grupo Greco”.

En su informe, la AGN dedica varias páginas a destacar la dificultad encontrada para hacerse con la información del caso, y señala que

“...de haberse aprobado el Proyecto de Ley, el saldo disponible hubiese permitido cancelar los FRPs (formularios de requerimiento de pago) ingresados el 30 y 31/05/2006, entre los que se encontraban los correspondientes al Grupo Greco. El hecho que el monto solicitado de ampliación presupuestaria alcanzara para dicha cancelación, demuestra que *existió vocación de pago*”.

Como vimos, el pago indemnizatorio que se pretendía hacer a los Greco llegaba a \$587 millones. Pero con relación a la deuda reclamada por los Greco, el informe de la AGN precisa que

“uno de los rubros utilizados como fundamento de la liquidación presentada por el Estado Nacional que posteriormente fue homologada por sentencia del 11 de agosto de 2005, consistió en la existencia de acumulación de vinos en los años 1980 ... (pero) en ninguna tramitación administrativa o judicial se ha comprobado la existencia del volumen involucrado, el origen del stock, la titularidad del elemento, la calidad del producto o el estado de conservación que permitiera aseverar la utilidad de los vinos. (...) Otro de los rubros de la referida liquidación fue el valor de los inmuebles incluidos como bienes que debían reintegrarse a los actores. Al respecto, resulta significativo señalar que tampoco consta en los expedientes administrativos ni en los procesos judiciales, actos que indiquen la realización de una verificación de certeza para establecer, con esa magnitud, la procedencia del reconocimiento”.

No extraña que se haya llegado a esa liquidación de una supuesta deuda no verificada, cuando, según el estudio de la AGN,

“[la tramitación judicial] muestra falta de uniformidad en la estrategia aplicada en la defensa de los intereses del Estado. Los procesos se tramitaron separadamente, es decir sin conexión entre ellos, lo que obstaculizó que información relevante contenida en alguno de dichos procesos, pudiera ser esgrimida en la ejecución del convenio suscripto con el Grupo Greco”,

para destacar luego diversos obstáculos (dilaciones, complejidad, etc.), que

“sumados a la carencia de un registro que permitiera plasmar con un lenguaje unívoco las distintas contingencias, dificultaron la obtención de antecedentes que permitieran durante todo el desarrollo en los ámbitos administrativo y judicial, sostener en forma coherente y uniforme la posición del Estado”.

El conflicto con los Greco es de larga data. Se inició en 1980, cuando el gobierno militar dispuso intervenir el Banco de los Andes y diversas empresas de la industria del vino de Mendoza y San Juan, y su posterior quiebra. Se dio lugar entonces a un complejo litigio entre el Estado y el Grupo Greco, con amplios alcances sobre la economía regional de Cuyo. En 1987 se arribó a un avenimiento, que no se cumplió en su mayor parte. En 1991, los Greco pidieron a la Justicia la ejecución del convenio, mientras que el Estado se hizo cargo de diversos pasivos de la quiebra, de la que resultaba el principal acreedor. En diciembre de 2001, el juez Asís de Soto dispuso la resolución del convenio en el pago de una indemnización, para lo cual las partes debían valorar sus reclamos haciendo valer sus respectivas acreencias.

Del informe de la Auditoría surge que el Estado (representado por el Ministerio de Economía) no hizo valer sus derechos y pagos a compensar y que omitió verificar la certeza de los activos reclamados por la otra parte (los Greco). Tampoco colaboró para ello la Procuración del Tesoro, que, como dice el informe de la AGN, “en sus respuestas enfatiza que no le correspondía controlar las actuaciones judiciales vinculadas al Grupo Greco”, aunque

“[la Procuración] tuvo intervención directa en las causas judiciales –hasta el año 1991, fecha a partir de la cual la defensa judicial quedó bajo la responsabilidad del ex Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos– y en los procedimientos administrativos que dieron lugar a sucesivos convenios suscriptos. Es decir que contaba con la información necesaria en cuanto a la complejidad de las cuestiones relacionadas con el Grupo Greco, las pretensiones de las partes y el grado de conflicto que suponían la naturaleza de los hechos”.

En un primer momento (comienzos de 2003), el Estado no sólo rechazaba la indemnización pretendida por los Greco, sino que –según el informe de la AGN–, “acompañó las planillas de las cuales surgen los créditos cancelados o en trámite de cancelación (...) por un total de \$ 446.957.577,96”, a lo que sumó otros \$100 millones por “la falta de entrega de activos por parte de la actora” (los Greco).

Pero el Ministerio de Economía no respaldó luego esa posición al dejar de hacer valer sus derechos. Al respecto, el informe de la AGN observa la debilidad de los registros de esa repartición:

“[En el Ministerio de Economía] No existen Manuales de Procedimientos formalizados y disponibles para el trámite de consolidación de deuda, lo que

dificulta tanto la evaluación de la gestión de la Deuda Pública como la asignación de responsabilidades. La carencia de un Manual de Procedimientos genera fuertes debilidades de control interno en un área que se destaca por su criticidad operativa...”.

El informe concluye:

“con relación a la compensación [se refiere a los créditos en favor del Estado] es claro que... podría haberse efectuado en el proceso de consolidación con el Grupo Greco, aun no habiendo apelado el monto posiblemente erróneo de indemnización fijado en la sentencia de agosto de 2005”.

Como dato optimista, la AGN señala que “la potestad de compensación se ratifica en la sentencia del Juez Soto del 25 de octubre de 2007 que pide al Estado presentar sus acreencias”, es decir que todavía se está a tiempo. Para ello,

“la Resolución MEyP N° 138/2007 del 10 de septiembre de 2007 establece la creación en el ámbito de del Ministerio de Economía y Producción de un grupo de trabajo a través del cual se centralizará la información y documentación respaldatoria de las obligaciones y créditos del Estado Nacional relacionados con el Grupo Greco”.

Pero este mensaje positivo estaba acompañado de una seria advertencia:

“la creación de un grupo de trabajo (Resolución N° 138/07) en el ámbito de ese Ministerio, para estudiar y determinar los créditos o deudas de las partes, hace evidente la ausencia de registros confiables y de información fidedigna”.



## **COLABORACIÓN CON EL MINISTRO LAVAGNA RESPECTO DE LAS PRIVATIZACIONES**

Siendo ministro de Economía de la Nación, primero de la presidencia de Eduardo Duhalde y luego de la de Néstor Kirchner, Roberto Lavagna solicitó a la AGN (*Nota MEyP 21/03*) la información completa disponible en las principales auditorías realizadas y sus conclusiones en todo lo relacionado con las privatizaciones de servicios públicos, incluyendo el sector energético.

La AGN no sólo reunió la información ya disponible, sino que encaró un conjunto de trabajos y tareas de actualización de observaciones anteriormente efectuadas, de modo de entregar al solicitante un cuadro completo sobre esas áreas tan sensibles de la política pública. Esos informes sirvieron, por otra parte, para que se adoptaran importantes medidas de gobierno, como lo fueron –por ejemplo– la cancelación de diversas concesiones, casos del control del espectro radioeléctrico, del servicio sanitario en el área de CABA y Gran Buenos Aires o del servicio público estatal de correos, sin que la rescisión de contratos ocasionara consecuencias negativas al Estado.

### **Transporte Ferroviario**

El primer informe adelantado al Ministro correspondió al servicio ferroviario, señalándose ya en 2003 para el caso del transporte de pasajeros, el incumplimiento de las inversiones de los concesionarios con obras no ejecutadas o postergadas, la casi insignificante aplicación de penalidades por el ente regulador, la baja calidad del servicio brindado, las carencias de las tareas de mantenimiento y el mal uso de los subsidios, con pagos de honorarios por asesoramiento técnico a los propios accionistas, selección de contratistas y proveedores sin seguir principios de transparencia, ajustes de precios por fuera de la normativa existente, entre otros.

En el transporte ferroviario de cargas, además del incumplimiento contractual en materia de inversiones comprometidas y la falta de tareas de mantenimiento, se advierte el alto grado de incumplimiento en el pago del canon.

Este informe observa también la debilidad de las tareas de los órganos de control en toda esta materia.

### **Transporte Aerocomercial**

También fueron oportunos los informes sobre la operación de aeropuertos y su control, así como el de control y operación de la navegación aérea.

El Informe sobre el concesionario de Aeropuertos observaba que el Órgano Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA) no fiscalizaba las inversiones mínimas comprometidas por US\$ 550 millones al 31/12/01; el incumplimiento del pago del canon por el concesionario, que acumulaba una deuda con el Estado Nacional del orden de

los US\$ 351 millones también al 31/12/01, además de otra deuda del 30% del canon a transferir a la Seguridad Social conforme a lo prescripto por la Ley 23.966.

La ausencia del ente de control se veía ampliada por la superposición de instancias administrativas que diluían su eventual nivel de responsabilidad. Tampoco lucía bien el ORSNA en materia de atención a los usuarios y sus reclamos, que resultaban así un invitado ignorado.

En materia de operación del transporte se advertía también la debilidad de la gestión del ente de control –en este caso la Subsecretaría de Transporte Aerocomercial–, con muy escasos inspectores, dilación en el tratamiento de quejas de usuarios, ausencia de exigencia de reportes y descargos sobre las compañías aéreas y ausencia del ejercicio de la función de fiscalización, entre otros señalamientos.

Sobre Aerolíneas Argentinas (ARSA), se señalaba por entonces que la venta de acciones al grupo Air Comet-Marsans no cumplía los extremos que preveía la reglamentación vigente, mientras que ARSA carecía por entonces de aviones, varios de ellos (la flota de *Boeing* de ese momento) se encontraban al borde de su vida útil y los de Austral excedían los límites establecidos; también se observaba el posible incumplimiento en inversiones (pues se alcanzaba el nivel comprometido en Aerolíneas sólo sumando gastos en Austral) y en materia de repuestos.

## **Servicio Postal**

También aquí el informe remitido al ministro en 2003 observaba el incumplimiento del pago del canon por el concesionario, que incurría así en causal de rescisión de contrato, mientras que en tanto se declaraba en concurso preventivo de acreedores. Tampoco cumplía con el aporte del 30% del canon a la seguridad social.

El ente de control –la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)– debía intimar al concesionario a pagar (recomendación de 2001) y promover la ejecución de las garantías, y se advertía además que la CNC no supervisaba la las tareas de atención de reclamos de usuarios.

## **Las Concesiones Viales**

Este el último de los informes remitidos en 2003, en el que se advierte la demora en la ejecución de las inversiones comprometidas y/o su no ejecución, y que el Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI) no realizaba controles de calidad, ya sea por causas técnicas o presupuestarias, incluso con la admisión para la Autopista La Plata-Buenos Aires de un nivel de calidad inferior al exigido por la normativa de Vialidad Nacional.

También se advertía el carácter errático del sistema tarifario aceptado, contradictorio en algunos aspectos, en particular al introducir además del pago de peaje por los usuarios, como era en un principio, el subsidio parcial por el Estado, lo que constituye así un subsidio cruzado de no usuarios a usuarios cuyo impacto social es difícil evaluar.

Además, señala que se aceptaron cláusulas de indexación en los contratos por fuera del sistema normativo, y ajustes con errores que ya a mediados de los 90 significaban una cesión de no menos de USD 700 mil al año a los concesionarios.

Al OCCOVI se le advierten falta de fiscalización y control de las concesionarias, una demora excesiva y recurrente en la aplicación y tramitación de sanciones y ausencia de su relación con los usuarios, que no encuentran vías de acceso para canalizar sus reclamos.

### **Hidrovia Santa Fe-Océano**

El informe observa como elementos centrales a la fecha de su elaboración, en 2003:

- que el ente de control no estaba constituido (cumplía sus funciones la subsecretaría sectorial, esto es, la de Puertos y Vías Navegables),
- un ajuste de tarifa que introdujo la indexación en favor del concesionario en 1997;
- la aceptación de no incluir el tráfico pasante real en el cálculo de la ecuación económica y financiera del concesionario, es decir que se consideró sólo el tráfico proyectado original entre 1997 y 2000 con beneficio extraordinario para el concesionario, que mejoró la tasa de retorno real de la Concesión;
- la aceptación de un accionista de la empresa concesionaria con garantías no debidamente integradas, y
- la falta de un sistema de atención de reclamos de usuarios.

### **Aguas Argentinas**

El informe remitido al ministro Lavagna en 2004 sobre el servicio sanitario de la empresa Aguas Argentinas y el órgano de control, el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), serviría para la consideración años más adelante de la cancelación de esa concesión, como puede verse en el apartado específico correspondiente.

Este informe, que releva la situación a 2003, señala severos problemas ambientales por el incumplimiento de los compromisos de tratamiento de efluentes cloacales (de los cuales se trata sólo el 12%) que se vuelcan en su mayoría sobre el Río de la Plata a la altura de la localidad de Berazategui sin procesamiento alguno. Alerta la AGN que tampoco se ha construido el emisario correspondiente de la margen izquierda del Riachuelo (ver al respecto el apartado sobre el caso Matanza-Riachuelo).

El concesionario debía realizar el tratamiento “primario” de todos los efluentes en 1998, y el “secundario” en 2005, pero las metas obligatorias fueron sucesivamente postergadas por la Autoridad de Aplicación. Tampoco el concesionario cumplió con determinadas obligaciones de información al ente regulador. Se señala, además, el control ineficiente del ETOSS de las obligaciones de inversión del concesionario, la poca significatividad de las sanciones pecuniarias en el reglamento del servicio, la ausencia de control de calidad de las aguas, la falta de presión de agua corriente para el 70% de las mallas del servicio, el aumento creciente de cortes no programados y la falta de atención de los reclamos de usuarios.

### **Energía: Servicios de Distribución de Gas y Energía Eléctrica**

Sendos informes enviados al ministro Lavagna sobre estos temas advierten la inoperancia de los entes de control –en este caso, el Ente Nacional Regulador del Gas (EANARGAS) y Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)–, problemas de calidad, incumplimiento de inversiones comprometidas y deficiente atención de los reclamos de usuarios.

En materia de electricidad, se señala la falta de controles y sanciones por problemas de seguridad en la vía pública producto de las instalaciones (tapas de distribución, etc.), y de obras.

También de manera global y para ambos servicios se advierte una deficiente aplicación de cuadros tarifarios y la ausencia de una política de “tarifa social”.

## **6. INSTITUCIONALES**



## RELACIONES ENTRE LA AGN Y LA JUSTICIA

La AGN constituye el órgano de control externo del Sector Público Nacional. No sólo fiscaliza las jurisdicciones y entidades que componen dicho sector, sino también a toda persona física o jurídica que administra fondos públicos. La competencia de nuestro organismo se ejerce mediante la ejecución de auditorías y exámenes especiales, en la que revisa la información y documentación respaldatoria generada por los entes auditados (CN, art. 85, y Ley 24.156, art. 118).

Desde 2002, el Presidente de la AGN impulsó de modo constante la implementación nuevos mecanismos para la obtención de la información relevante para cumplir su cometido, como así también para la difusión de sus hallazgos y la colaboración con otras instancias de investigación y juzgamiento de los hechos detectados en los procedimientos de auditoría.

Los logros incluyen los siguientes aspectos:

a) ***Optimización de los recursos para la obtención de la información proveniente de los entes auditados.*** Desde la creación de la AGN ha sido evidente la reticencia de ciertas jurisdicciones a brindar su información, lo que obstaculiza la función fiscalizadora, a riesgo de reducirla a una mera presencia formal.

Las Normas Básicas para el Funcionamiento de la AGN (*Res. Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas –CPMRC–, 14/12/92*), en sus artículos 18 y 19 establecen el procedimiento para la intimación y puesta en mora de los organismos reticentes. Ese procedimiento incluye la emisión de un dictamen del Colegio de Auditores Generales que se remite al ente cuestionado, la Sindicatura General de la Nación y la CPMRC.

Si bien en numerosas ocasiones la AGN realizó las intimaciones formales previstas en la norma e informó de ello a la CPMRC, esta no impulsó una acción concreta en tiempo y forma, lo que acabó impidiendo que se concretaran las auditorías planificadas cuando no se contaba con la colaboración del fiscalizado. Por ese motivo, y tras innumerables intentos de la Presidencia y debates, debido a la gran resistencia en el seno del Colegio de Auditores Generales con respecto al tema, se resolvió que, si transcurren diez días desde que la CPMRC ha recibido el dictamen sin que nuestros equipos obtengan la información o sin que se permita el acceso a ella, la AGN procederá a entablar una acción judicial (*Disposición 238/09-AGN*).

Bajo el espíritu de esa medida, y en el marco de un proyecto de auditoría referido al Ferrocarril Belgrano Cargas, el Presidente de la AGN impulsó la iniciación de una demanda contra el Ministerio de Planificación-Secretaría de Transporte (“*Auditoría General de la Nación c/ EN- Mº Planificación- ST (Decreto 1172/03) s/ amparo por mora*” (*Expte. 824/10*) que tramitó ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo

Contencioso Administrativo Federal 11, Secretaría 21). El pronunciamiento judicial declara abstracta la cuestión, por manifestar el Ministerio que había perdido los expedientes requeridos, pero le impone las costas, por su reticencia en la entrega de información, lo que dilató excesivamente las tareas de auditoría y obligó a la AGN a acudir a la vía judicial, poniendo en conocimiento la situación de la pérdida de la documentación recién al momento de contestación de la demanda. En este sentido, el artículo 14 de la Ley 16.986 dispone: *“Las costas se impondrán al vencido. No habrá condena en costas si antes del plazo fijado para la contestación del informe a que se refiere el artículo 8, cesara el acto u omisión en que se fundó el amparo”*.

Otro dato a puntualizar, como precedente para futuros pronunciamientos, es la admisión de la legitimación activa de la AGN, representada legalmente por su Presidente, para demandar judicialmente información y/o documentación a los entes sujetos a control que nieguen o dilaten de manera injustificada su entrega.

Bajo el mismo criterio, se accionó también contra la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) (*autos: “AGN c/SIGEN (Decreto 1172/03) s/amparo por mora” – Expte. 22927/10- que tramitó en su origen ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal 4, Secretaría 7 y luego ante la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal*) para que permitiera el acceso a todos sus informes, base del relevamiento de los circuitos de control de las entidades sujetas a la competencia de la AGN. Dichos informes fueron retirados de la página Web de la SIGEN.

El amparo judicial fue la consecuencia del incumplimiento de las obligaciones legales de la SIGEN, cuando los reiterados pedidos de la AGN al organismo para que le remitiera todos los informes obtuvieron siempre como respuesta la negativa a entregarlos.

La acción judicial fue nuevamente impulsada a instancias del Presidente y luego de una fuerte oposición de algunos Auditores Generales, lo que motivó amplios debates.

La sentencia de primera instancia declaró abstracta la cuestión argumentando que la discrepancia entre las partes excedía el marco del amparo por mora y que se necesitaría un proceso de prueba. La Cámara hizo lugar al amparo y ordenó a la SIGEN que remitiera a la AGN la totalidad de los informes requeridos en un plazo de diez días. La sentencia expresa que se *“...revela una manifiesta renuencia por parte de la SIGEN a brindar la información requerida, lo cual es incompatible con las funciones que la normativa le asigna (conf. art. 107, inc. b, y 119 de la Ley 24.156)”*.

El Tribunal se expide asimismo sobre la viabilidad de la acción, señalando

*“...que no resulta objetable la procedencia de esta vía en tanto estamos en presencia de dos organismos que no tienen un superior común. Recuérdese que la Auditoría es un organismo que se ubica en el área del Poder Legislativo y la Sindicatura depende de la Presidencia de la Nación que el amparo por mora es la vía que estipula el art. 14 del Reglamento General de Acceso a la Información Pública, cuando existe negativa en brindarla”*.



Por último, la sentencia de Cámara jerarquiza el rol constitucional de la AGN y subraya la importancia de la información requerida, ya que:

“...resulta relevante a fin de llevar a cabo la labor de control externo del Sector Público Nacional, que la Carta Magna le impone a este organismo. Su denegación importaría restringir la manda constitucional que le corresponde ejercer a este organismo, en lo que atañe al examen de legalidad y de gestión de los organismos bajo su control. De aquí se sigue que la cuestión que se ventila no encuentra su fundamento en el Decreto de Acceso a la Información Pública sino en normas superiores como son la Carta Magna y la Ley 24.156”.

De allí la importancia de la gestión judicial que puso al organismo renuente en situación de mora y lo obligó a deponer su actitud.

Ahora bien, ya antes del dictado de la Disposición 238/09-AGN se habían impulsado cursos de acción para superar las trabas en la disponibilidad de los antecedentes para nuestras auditorías. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur S.A. En efecto, se determinó que el Estado Nacional procedería al rescate de ambas empresas mediante la compra de sus acciones, con el objeto de garantizar el servicio público de transporte aerocomercial. El Tribunal de Tasaciones de la Nación debía practicar la respectiva valuación bajo la vigilancia de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones (*Ley 26.412, art. 2*).

En ese contexto, la norma legal impuso la intervención de la AGN para garantizar la transparencia de los procedimientos y facilitar el análisis, la evaluación y el control de la correcta instrumentación de la compra (*Ley 26.412, art. 8*).

Ante la imposibilidad de obtener la documentación indispensable para cumplir el cometido fijado por la Ley, la AGN intervino en la causa iniciada por un grupo de legisladores (*autos “Perez José Adrian y Otros c/EN-M° de Planificación-ST s/Medida Cautelar (Autónoma)”*; *Expte. 24.065/2008*) y se logró el efecto perseguido. Desde entonces se auditan ambas empresas en forma regular.

b) **Denuncia de delitos.** Siempre que como resultado de los procedimientos de auditoría se detectan hechos susceptibles de configurar delitos de acción pública (por ejemplo: administración fraudulenta en perjuicio de la Administración, incumplimiento de los deberes del funcionario público, malversación de fondos, etc.), la AGN pone a la jurisdicción federal en conocimiento de esos hechos. Si la situación detectada demanda una mayor actividad administrativa de investigación que está fuera del alcance de nuestra competencia, la AGN da intervención a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas o la Oficina Anticorrupción, según corresponda.

Desde 2002, se formularon 39 denuncias judiciales y se enviaron a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas 30 casos.

c) **Participación ciudadana.** Desde 2002 la AGN se abrió a la intervención de personas físicas y ONG. Se reglamentó el procedimiento de recepción y tratamiento de las presentaciones de particulares que hagan referencia a posibles desvíos en la operatoria de los entes comprendidos en nuestro ámbito de control (*Res. AGN 50/04*). Todas ellas, sin excepción, son consideradas y respondidas siempre que consignen la identidad del remitente.

Los hechos a que se refieren son tratados como antecedentes de nuestras auditorías, y si la envergadura de las imputaciones y la verosimilitud de la prueba documental acompañada lo ameritan, la AGN propicia el inicio inmediato de exámenes y la intervención de la Justicia federal (por ejemplo: irregularidades en la gestión del INCAA, habilitación de equipos de Gas Natural Comprimido, medicamentos en la Administración de Programas Especiales).

d) **Colaboración con la Justicia.** En las más importantes causas penales, la Justicia criminal y correccional federal requiere la colaboración de la AGN bajo las más variadas formas, ya sea mediante la remisión de Informes de Auditoría o de los Papeles de Trabajo que sustentan las conclusiones del Informe, la declaración testimonial o informativa de los auditores para esclarecer aspectos técnicos de los hechos y actos que se investigan e incluso solicitando auditorías ad hoc, cuyos resultados serán vitales para la causa (ej.: autos “Schocklender, Sergio y otro s/defraudación contra la administración pública, encubrimiento art. 278 CP”, Expte. 6522/11; “Fernández, Aníbal y otros s/abuso de autoridad y violación de los deberes de funcionario público”, Expte. 6204/11; “Zanola, Juan José y otros s/asociación ilícita”, Expte. 7975/09; “Lorenzo, Néstor G. y otros s/tráfico de mercaderías peligrosas para la salud”, Expte. 1787/07; “Moyano, Hugo s/delito de acción pública”, Expte. 18304/06; “N.N s/denuncia”, Expte. 7975/06; “Jaime, R. s/incumplimiento deberes de funcionario público”, Expte. 2648/05).

Bajo esa premisa hemos intervenido prácticamente en todas las causas resonantes de las que se han hecho eco los medios periodísticos (valgan como ejemplos las citadas anteriormente, a las que podemos agregar los casos de Belgrano Cargas, Thales Spectrum, Skanska, gestión de recursos pesqueros, gestión del OCCOVI, programa de modernización portuaria, Yacimientos Carboníferos de Río Turbio, ETOSS). En total, la AGN respondió 401 requerimientos de juzgados y fiscalías federales, 71 de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y 394 formulados por las partes en juicios contencioso-administrativos, previsionales, laborales y comerciales, todos ellos vinculados con aspectos que se trataron en nuestras auditorías. A ello debería sumarse la consulta directa que realiza el Poder Judicial, como también los particulares interesados, de los registros publicados en nuestra página Web.

Un caso especial por la importancia de la actividad que se encomendó a la AGN, lo constituye la participación en el juicio “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/Estado Nacional”, en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación confió a la AGN la fiscalización del procedimiento de saneamiento de la cuenca Matanza-Riachuelo. En el curso de la acción, actualmente en trámite por ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes, la AGN celebró convenios con la Autoridad de Cuenca (ACUMAR) en virtud de los cuales ha venido auditando los aportes de fondos a la obra. La Cuenca es tripartita y

la responsabilidad por su saneamiento recae tanto en el Estado Nacional como en la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no obstante lo cual se ha elegido a la AGN como único ente de control de la afluencia de fondos para la obra.

Es de destacar que el juez a cargo de la ejecución de la sentencia (*Expte. 11/09 caratulado "Auditoría General de la Nación (AGN) s/ Control presupuestario de ACUMAR"*), doctor Armella, toma e incluye la figura institucional de la AGN que surge del art. 85 de la Constitución, haciendo personalmente responsable al presidente de la AGN en caso de que el organismo incumpla los requerimientos judiciales que se le efectúan (*auto de fecha 27 de mayo de 2011*).

e) *Gestión de juicios que sentaron precedente en materia laboral.* La AGN realiza su labor con el concurso del personal que integra sus plantas permanente y no permanente, así como de profesionales independientes que contrata en ejercicio de la facultad que le confiere el art. 118, inc. c, de la Ley 24.156. Tanto unos como otros han entablado acciones que culminaron con resultado exitoso para la AGN ("Abdala, Silvia Graciela y Otros c/E.N. AGN - Disp. 155/04, Expte. 534/04 s/Empleo Público", Expte. 42.154/2004; "Acuña, Juan Manuel y Otros c/E.N. Auditoría General de la Nación - Disp. 70/05, Expte. 534/04 s/Empleo Público", Expte. 28.233/05; "Sánchez, Carlos Próspero c/Auditoría General de la Nación s/Despido", Expte. 24.015/03), pero lo más importante es que han sentado precedente mediante sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que marcan una tendencia para los demás organismos demandados en similares condiciones.

## PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

En 2003, la AGN puso en marcha el programa Planificación Participativa, mecanismo de consulta ciudadana previsto en el artículo 13 del Reglamento Interno del Colegio de Auditores, lo que ha posibilitado un verdadero acercamiento entre la AGN y las ONG, y permitió un diálogo regular, fecundo y transparente.

En este contexto, las organizaciones pueden exponer sus temas de interés y otras demandas de la comunidad, y la AGN puede evaluar la posibilidad de incluirlos en su Planificación Anual, que luego se somete al Congreso de la Nación para su aprobación. Vale decir, se trata de un mecanismo de consulta de doble dimensión:

- Intercambiar información y experiencias.
- Recibir las propuestas de la Sociedad Civil.

Las reuniones se realizaron casi todos los años y participaron unas treinta ONG; en los años en que no se las convocó, el organismo siguió en constante comunicación con ellas. Por ejemplo, respondiendo al cuestionario enviado por Poder Ciudadano y más tarde al formulado por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), para sumar el aporte de la AGN a sus publicaciones –*Construyendo Puentes* y *En busca del control perdido III*, respectivamente–. Otro ejemplo de este contacto y colaboración es la publicación de las Fichas de los Informes de auditoría en la página Web del organismo, un pedido concreto de muchas entidades para facilitar la lectura y comprensión de los informes. Un hecho digno de ser destacado fue haber hecho públicas las reuniones del Colegio de Auditores Generales, modalidad que permite la participación de las ONG.

Este intercambio con la Sociedad Civil nos ayudó a detectar los temas de interés, difundir los resultados de nuestra labor de auditoría y propender a que se cumplan las recomendaciones que formula el organismo, en sintonía con la Declaración de Principios sobre Rendición de Cuentas de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), que propone (*art. 8*):

“[un] sistema integrado de rendición de cuentas a partir del cual las EFS tienen que interactuar con diferentes instancias a nivel horizontal (agencias estatales que tienen como misión la función de supervisar otros órganos del Estado) y vertical (actores como la sociedad civil, la prensa o el electorado que ejercen un control sobre el Estado)”.

Es decir, lograr que las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) se articulen con las organizaciones de la Sociedad Civil, tal como lo ha venido haciendo la AGN. La auditoría del Programa Federal de Salud (PROFE) prevista para el segundo semestre de 2010 es otro ejemplo de esta articulación.

## **DATO**

Aproximadamente el 80%  
de las propuestas recibidas de las ONG cada año ya estaban contempladas  
por la AGN.

Cómo se realiza el intercambio: por mail se les envía dos meses antes del cierre del Plan una ficha vía correo electrónico. Las ONG tienen 15 días para enviar las propuestas, que son clasificadas por tema y gerencia a la cual le correspondería esa auditoría, y luego se las envía por mail al Departamento de Planificación Operativa (DPO). Una vez que el DPO ha evaluado los temas, se convoca a una reunión con todas las ONG y se les informa qué temas se incorporaron, cuáles estaban previstos y cuáles no, y por qué.

Nacieron de este tipo de consultas auditorías que tuvieron gran repercusión en la opinión pública, por ejemplo, las que se realizaron sobre:

- Accesibilidad del transporte.
- Cuenca Matanza-Riachuelo.
- Impacto ambiental producido por la depredación de la riqueza ictícola.

## LA FUTURA NUEVA SEDE DE LA AGN

La obra de la nueva sede de la AGN, proyecto iniciado en 1997, va camino a inscribirse dentro de los culebrones de la Obra Pública nacional. Hasta el momento ha tenido ocho fechas de terminación de los trabajos, todas ellas incumplidas. Se trata del edificio que albergó a la sede principal del Instituto Biológico Argentino, también conocido como Palacio Biol. Ubicado a cien metros del Congreso de la Nación, el inmueble fue expropiado por el Estado en los albores del peronismo para que allí funcionara el Instituto Nacional de Previsión Social; y, como nota saliente, una de sus usuarios más destacadas ha sido la mismísima Eva Perón.

Al inicio de mi gestión y luego de haber soportado la crisis del 2001 que incluyó su disponibilidad en el marco de la Ley de Emergencia Económica, el edificio se encontraba en estado de colapso. Administrativamente paralizado y con sus cubiertas y fachadas abiertas, dejando sus cielos rasos, boiserías, estucos y demás obras de arte libradas a las inclemencias del tiempo.

En un trabajo conjunto de la AGN con el Ejecutivo Nacional, se logró revertir esta situación renegociando el contrato. Se restauraron así la fachada principal, las cubiertas, techos y patios interiores, frenando un daño que de otra forma habría sido irreversible. Se ha logrado también, y con el aporte de la Cancillería, la intervención del afamado Istituto Centrale per il Restauro, que ha brindado un aporte valiosísimo de consultoría para la restauración de las obras de arte del edificio.

Ya en 2006 y una vez pasada la tormenta, la Dirección Nacional de Arquitectura realizó un nuevo llamado licitatorio para la culminación de las tareas. La fecha de terminación de estas obras era el 11 de diciembre de 2008, pero esta fecha ha sido prorrogada en cinco oportunidades más<sup>1</sup>. Al día de hoy, no hay una fecha cierta ni probable de terminación, si bien los trabajos faltantes son mínimos con relación a lo ya ejecutado. Ello sin que medien sanciones a la contratista.

Estos momentos nos encuentran realizando un último esfuerzo, instando tanto al Ejecutivo como a la empresa contratista a terminar esta obra de restauración de tan alto valor patrimonial que nos permita disponer de un hábitat adecuado para realizar las tareas de contralor superior en su debida forma.

---

<sup>1</sup> Las primeras dos fechas fueron de la contratación original de 1999, la tercera es esta, y las cinco restantes conforman las ochos fechas de terminación aludidas.