

PERÍODO PARLAMENTARIO

2011

ORDEN DEL DÍA N° 59

COMISIÓN PARLAMENTARIA MIXTA REVISORA
DE CUENTAS

Impreso el día 10 de febrero de 2012

Término del artículo 113: 23 de febrero de 2012

SUMARIO: **Pedido** de informes al Poder Ejecutivo sobre las medidas adoptadas a los fines de regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la Nación, con motivo de su examen en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social –ANSES–, analizando la gestión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) con el objetivo de verificar al 30-6-2009, a través de pruebas selectivas, la valuación y custodia del fondo de reserva y la aplicación de las inversiones destinadas al financiamiento del sector público y las realizadas al sector productivo desde su coconstitución a junio de 2009.

1. (5.811-D.-2011.)
2. (198-O.V.-2011.)

Dictamen de comisión*Honorable Cámara:*

Vuestra Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas ha considerado el expediente O.V.-198/11, mediante el cual la Auditoría General de la Nación comunica resolución 102/11, aprobando el informe de auditoría referido a la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), sobre la gestión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y, por las razones expuestas en sus fundamentos, os aconseja la aprobación del siguiente

Proyecto de resolución*El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación*

RESUELVEN:

1. Dirigirse al Poder Ejecutivo nacional, solicitándole informe las medidas adoptadas para regularizar las situaciones observadas por la Auditoría General de la

Nación, con motivo de su examen en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), analizando la gestión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) con el objetivo de verificar, al 30/6/09, a través de pruebas selectivas, la valuación y custodia del fondo de reserva y la aplicación de las inversiones destinadas al financiamiento del sector público y las realizadas al sector productivo desde su constitución a junio de 2009.

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

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

Sala de la comisión, 17 de noviembre 2011.

Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez. – Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. – Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter A. Agosto.

FUNDAMENTOS

La Auditoría General de la Nación (AGN) realizó una auditoría en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), para analizar la gestión del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino. Primer semestre 2009 con el objetivo de verificar, al 30/6/09, a través de pruebas selectivas, la valuación y custodia del fondo de reserva y la aplicación de las inversiones destinadas al financiamiento del sector público y las realizadas al sector productivo desde su constitución a junio de 2009.

Señala la AGN que el examen fue realizado de conformidad con las normas de Auditoría Externa de

la Auditoría General de la Nación, aprobadas por la resolución 145/93, dictadas en virtud de las facultades conferidas por el artículo 119, inciso *d*) de la ley 24.156, contemplando, principalmente, la realización de los siguientes procedimientos:

- Relevamiento normativo.
- Lectura de manuales de las misiones y funciones de las áreas involucradas.
- Lectura de actas de la dirección ejecutiva y de informes gerenciales.
- Entrevistas con funcionarios del ente.
- Lectura de las actas del comité ejecutivo y del consejo del FGS, evaluando el cumplimiento de lo indicado en las mismas y verificando la existencia de la política de inversiones y su aprobación.
- Verificar la valuación y tenencia de las disponibilidades, inversiones y documentos a cobrar y largo plazo; su correspondencia con las normas de la CGN (Contaduría General de la Nación), su correcta imposición y registración contable.
- Comprobación de que la totalidad de los ingresos y egresos que conforman la tenencia de los títulos corresponden al periodo de su devengamiento y que se encuentran registrados.
- Análisis de la documentación de las altas, bajas y movimientos de las inversiones realizadas:
 1. Verificación de cálculos, pases y precios.
 2. Verificación de las operaciones de compra a través de la selección de una muestra de las operaciones de compra.
 3. Control de las autorizaciones de compra.
 4. Verificaciones de consistencia entre las cantidades y valores adquiridos, la liquidación o comprobante del banco emisor, nota de recepción de los títulos.
 5. Control de ingresos y egresos a través de los extractos bancarios pertinentes.
 6. Análisis de las bajas por ventas o rescates, cuotas partes y las cancelaciones de depósitos con fuentes documentales, comprobando las autorizaciones pertinentes.
- Análisis de los proyectos y asistencias financieras destinados al financiamiento del sector público y al sector productivo, verificando el cumplimiento de la normativa en vigencia y su concordancia con el objetivo de contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del fondo constituyéndose el mismo como un fondo de reserva.
- Verificar el proceso de asignación a las entidades financieras de los depósitos a plazo fijo para que las mismas suscribieran los contratos de mutuo con los tomadores acorde a las condiciones particulares de cada préstamo.
- Control de los cambios a las condiciones particulares de los préstamos y su afectación al fondo de garantía.

–Análisis de riesgo crediticio: se seleccionó una muestra de 58 legajos administrativos de adquirentes del Plan Incentivo a la Industria Automotriz, correspondiente a los primeros desembolsos efectuados en el primer semestre del año 2009. Las terminales que componen la muestra son: Volkswagen Argentina S.A. (37 expedientes), General Motors de Argentina S.R.L. (8 expedientes), Renault Argentina S.A. (1 expediente), Peugeot Citroën Argentina S.A. (1 expediente), Ford Argentina S.C.A. (5 expedientes) y Fiat Auto Argentina S.A. (2 expedientes). Cabe señalar, que de la muestra de 58 legajos administrativos solicitados mediante nota AGN 85/2010 (5/4/10) a la Gerencia de Control de Crédito del Fondo de Garantía de Sustentabilidad, 4 expedientes no fueron recibidos (CUIL 20142769434 - 20204638226 - 27261231986 y 20297525663). Por lo expuesto la muestra se refiere a 54 carpetas administrativas.

Se analizaron los legajos administrativos y las prendas de los adquirentes del Plan Incentivo de la Industria Automotriz que remiten las administradoras al FGS para el control y aprobación del préstamo.

En los legajos administrativos se controló: propuesta de otorgamiento, administración y cobranza de créditos prendarios.

Las tareas de auditoría se desarrollaron entre el 17/9/2009 y el 30/4/2010, actualizándose la normativa al 30/09/2010 e incorporando complemento de la información brindada oportunamente por el organismo al 1/10/2010.

Reseña la AGN que a través del decreto 897/2007 del 15/9/2007 se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad para el Sistema Jubilatorio de Reparto (FGS) y que los principales objetivos de dicho fondo consisten en:

- Atenuar el impacto financiero que sobre el régimen previsional público pudiera ejercer la evolución negativa de variables económicas y sociales.
- Constituirse como fondo de reserva a fin de instrumentar una adecuada inversión de los excedentes financieros del régimen previsional público garantizando el carácter previsional de los mismos.
- Contribuir a la preservación del valor y/o rentabilidad de los recursos del fondo.
- Atender eventuales insuficiencias en el financiamiento del régimen previsional público a efectos de preservar la cuantía de las prestaciones previsionales.

Agrega que el mencionado (FGS) está integrado por:

- a) Los recursos propios percibidos por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) que al cierre de cada ejercicio anual resulten de libre disponibilidad una vez deducida la deuda exigible del organismo y que se hallen registrados como disponibilidades o como activos financieros.

b) Los bienes que reciba el régimen previsional público como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento del artículo 3° del decreto 313/07, reglamentario de la ley 26.222.

c) Las rentas provenientes de las inversiones que realice.

d) Cualquier otro aporte que establezca el Estado nacional mediante su previsión en la ley de presupuesto correspondiente al período que se trate.

Continúa su reseña informando que por la ley 26.425 se dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), eliminándose el régimen de capitalización, siendo absorbido y sustituido por el régimen de reparto.

El SIPA será financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizando a los afiliados y jubilados del Régimen de Capitalización, idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el Régimen Previsional Público.

La citada ley establece que la ANSES gozará de autonomía financiera y económica y estará bajo la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de Fondos de la Seguridad Social, en el ámbito del Congreso Nacional.

Asimismo, el decreto 2.103/2008 modifica el decreto 897/07 en relación al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino señalando que las citas efectuadas por el decreto 897/07 al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto se refieren al Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino (FGS).

A su vez agrega como recurso del FGS a los bienes que reciba el SIPA como consecuencia de la transferencia de los saldos de las cuentas de capitalización en cumplimiento de la ley 26.425. Los recursos del FGS pertenecen en forma exclusiva y excluyente al SIPA y son administrados por la ANSES como patrimonio de afectación específica.

El decreto 2.103/2008 incorporó como objetivo del fondo por medio del inciso e) "Procurar contribuir, con la aplicación de sus recursos, de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, al desarrollo sustentable de la economía nacional, a los efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico sostenible, el incremento de los recursos destinados al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la preservación de los activos de dicho fondo."

El FGS será administrado por el director ejecutivo de la ANSES con la asistencia de un comité ejecutivo. La administración operativa del fondo estará a cargo del subdirector de operación del FGS.

El FGS podrá financiar a la ANSES para el pago de los beneficios del SIPA, siempre que durante la ejecución de su presupuesto se presentaren situaciones de contingencia que así lo requieran. Asimismo se prevé que en caso que resulte necesaria la utilización del FGS, el organismo administrador debe informar a la Jefatura de Gabinete de Ministros si el déficit proyectado o real es transitorio y subsanable o si por el contrario, se origina en cuestiones estructurales que requieran de modificaciones en el régimen vigente.

Por decreto 2.105/08 se sustituye en la estructura organizativa funcional de la ANSES, la gerencia general y las gerencias que le dependen por tres (3) subdirecciones, dependientes de la dirección ejecutivas denominadas; a) Subdirección de prestaciones, b) Subdirección de administración, c) Subdirección de operaciones del FGS.

La subdirección de operaciones del FGS estará a cargo de la ejecución de las decisiones adoptadas en relación con el FGS y la adopción de las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las directivas, estrategias y planes adoptados. Se faculta al director ejecutivo de la ANSES a aprobar las aperturas estructurales con nivel inferior a subdirección de dicha entidad.

En cumplimiento del artículo 7° del decreto 210/08, el 5/2/2009 (Acta 1/2009 del comité ejecutivo) se procedió a la integración del comité acorde a las disposiciones del decreto mencionado. El comité se integró de la siguiente forma: a) el director ejecutivo de la ANSES, quien presidirá el comité; b) el secretario de Finanzas del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; c) el secretario de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; d) el Secretario de Política Económica del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. El subdirector del FGS de la ANSES se constituirá como secretario ejecutivo de dicho comité. En el punto segundo del acta mencionada se trató la Adecuación del Reglamento de Funcionamiento del Comité Ejecutivo a las disposiciones del decreto 2.103/08, aprobándose el reglamento del comité ejecutivo del FGS.

Informa la AGN que el proyecto de informe fue enviado al organismo, para su conocimiento y descargo. Luego de un pedido de prórroga de 30 días para dar cumplimiento con lo requerido, con fecha 07/02/2011 el subdirector de operaciones del FGS remitió la respuesta con los comentarios de la entidad sobre el proyecto de informe. Adicionalmente, el 23/03/2011 por nota GO 45/11 se recibió ampliación del descargo enviado por el organismo. Hace notar el órgano de control externo que el contenido de las respuestas fueron consideradas a efectos de elaborar la versión definitiva del informe y sus aspectos más relevantes han sido incorporados en los comentarios y observaciones.

En el apartado "Comentarios y observaciones", la AGN señala que las observaciones expuestas deben leerse a la luz de las siguientes consideraciones:

1. El FGS fue creado por ley 26.425 de fecha 04/12/2008.

2. La primera acta, donde se crea el comité ejecutivo, sus funciones, reglamentos y lineamientos fue aprobada con fecha 05/02/2009.

3. El organigrama, estructura y descripción de las responsabilidades primarias y acciones de las gerencias de la primera y segunda línea se aprobó por resolución DEA 239 de fecha 29/04/2009.

4. Los circuitos administrativos que conforman el manual de procedimientos comenzaron a aprobarse con fecha 01/09/2009 y a la fecha del informe siguen pendientes: el inciso *q*) y elaboración de estadísticas del FGS. El organismo en su descargo informó: “Si bien al momento de realizarse la auditoría el proceso inciso *q*) no se encontraba normatizado, resulta oportuno resaltar se han normalizado todos los procesos claves en la subdirección de operación del FGS. Los mismos se encuentran publicados en el Manual de Procedimientos del Organismo. En este sentido cabe mencionar que el proceso inciso *q*) entró en vigencia a partir del 05/01/2011”. Situación verificada en oportunidad de las tareas de campo realizadas en la auditoría sobre el FGS, gestión de las operaciones del segundo semestre del año 2009 y primero del 2010. (Actuación 284/2010).

5. El Comité Inversiones fue creado por resolución DEA 476 de fecha 18/12/2009, cuya primera acta es de fecha 21/12/2009.

A) Ausencia de registración contable de las operaciones del FGS al 30/06/09 en el SIDIF.

La AGN hace saber que se efectuó una entrevista con los responsables de la Gerencia Registro de Operaciones e Información en la que se les informó lo siguiente: “Desde el inicio del FGS se utilizó un sistema auxiliar y planillas auxiliares para registrar diariamente las operaciones. Al 31/12/08 la Gerencia de Contabilidad de la ANSES registró todos los saldos en el SIDIF, sin embargo a partir de dicha fecha se discontinuó el registro de las operaciones, ya que no existían instrucciones sobre el responsable del registro de las mismas (Gerencia Contable de ANSES o del FGS). Con fecha 31/07/09 la Gerencia de Contabilidad comenzó a cargar las operaciones en el SLU con fecha valor y el FGS comenzó a registrar diariamente sus operaciones con fecha 21/09/09”.

Hace notar que la ANSES cambió su sistema de administración financiera SIDIF por el SLU con fecha 30/06/09 y que el organismo solicitó a la Contaduría General de la Nación los exima de la presentación de los estados contables al 30/06/09. Informa la AGN que en el semestre analizado el sistema contable del FGS no se encontraba integrado a los demás sistemas del ANSES, no existía un manual de procedimientos, solo instructivos internos y la Gerencia de Contabilidad de ANSES no efectuaba ningún control sobre lo registrado por el sistema auxiliar.

En la actualidad, la Gerencia de Operaciones del FGS registra en el SLU y en el sistema auxiliar diariamente y remite toda la información a la Gerencia de Contabilidad de ANSES.

El organismo, en su descargo, informó: “Esta situación se corrigió a partir del mensual agosto/2009 cuando la Gerencia de Operaciones empezó a utilizar los libros extractos que son una herramienta del SLU y a efectuar los registros correspondientes tanto en libros bancos como en la contabilidad.”. Informa la AGN que ha podido verificar el registro en los libros contables a partir de agosto de 2009 durante la ejecución de la auditoría sobre el FGS - Gestión de las operaciones del segundo semestre 2009 - primero del 2010 (Actuación 284/2010).

B) Ausencia de un sistema integral de gestión financiera.

Informa el órgano de control externo que el FGS cuenta con un sistema de información gerencial, el cual se basa principalmente en un programa que era utilizado por la ex SAFJP para controlar las inversiones realizadas, el cumplimiento de los límites de las AFJP, etcétera. Señala que no se trata de un sistema integrado, sino que utiliza una macro para consistir la información recibida por los bancos custodios con la base de inversiones. De allí las distintas gerencias toman la información que vuelcan a planillas de cálculo, que luego, en su conjunto, son utilizadas para la toma de decisiones de inversión.

Señala que el proceso de la toma de decisiones financieras requiere de la existencia de información oportuna que permita la adecuada evaluación de las distintas alternativas de inversión y justifique la elección de unas sobre las otras. El proceso decisorio se basó en el desarrollo de las estrategias determinadas en el Acta 1 del Comité Ejecutivo del FGS del 05/02/2009, que señala en su punto 5 “Aprobación de las líneas directrices para la inversión con los activos del FGS”: “...teniendo en consideración la crisis financiera que se ha desatado a nivel mundial corresponde realizar los mayores esfuerzos para aislar a la economía doméstica de tales efectos recesivos de origen foráneo. A tal fin se entiende que debe privilegiarse las inversiones con activos del FGS que fomenten la obra pública, la construcción de viviendas, el consumo interno, la producción de bienes exportables con alta concentración de mano de obra, la construcción y adquisición de bienes y equipos productivos y demás actividades dinamizadoras del empleo, teniendo en cuenta también que el país es Estado Parte del Mercosur. También manifiesta que los activos del FGS deben contribuir a aliviar la carga que pesa por concentración mediata en la deuda pública, contribuyendo activamente en el canje que se llevará a cabo con los préstamos garantizados y con otros que en el futuro pudieran realizarse. Además puntualiza que todos aquellos proyectos que por sus características deban encuadrarse en el inciso *q*) del artículo 74 de la ley 24.241, modificada por las

leyes 26.222 y 26.425, serán considerados parte activa en la política de inversiones a adoptar y por lo tanto prioritarios al momento de invertir recursos del FGS, con independencia de la forma que los activos adopten (títulos, valores, mutuos, fideicomisos, etcétera)... explica la política de inversión a ejecutar con las inversiones a plazo, las que se realizarán con el objeto de promover el dinamismo de sectores particulares de la economía, siempre que sea posible. Informa también que se colocarán a mercado aquellos recursos que no entren en la metodología anterior, intentando tanto que las imposiciones extiendan los plazos, no estresen las tasas de mercado, propendan a la diversificación de riesgo por entidades, pero tomando con particular consideración a aquellas entidades financieras pertenecientes a la banca pública, que por sus características coadyuvan al desarrollo económico, además agrega que se procurará la participación en emisiones primarias en títulos privados y otras líneas de financiamiento para la economía real”.

Continúa diciendo la AGN que las decisiones que se tomaron desde diciembre de 2008 al 30/6/2009 surgieron como consecuencia de los lineamientos determinados en el acta 1 del Comité Ejecutivo citada precedentemente, los cuales no se plasmaron en un programa detallado, incluso no se ha presentado el plan de inversiones del FGS tal cual se establece en el artículo 10 del decreto 2.103/2008. No se establecieron por escrito los criterios de inversión respecto de los recursos líquidos y del stock de activos del FGS, ni se determinó un programa de liquidez que asegurara la inversión de los recursos líquidos disponibles. No surge claramente cómo se determinaron las distintas alternativas de inversión ni qué variables se tuvieron en cuenta (económicas y financieras, macroeconómicas, los riesgos propios de cada inversión, etcétera). Tampoco se efectuó el análisis del comportamiento de dichas inversiones sobre la rentabilidad de la cartera. De acuerdo a lo informado por el FGS básicamente las inversiones más comunes del primer semestre del año 2009 se destinaron a los siguientes ítems: “licitaciones de plazos fijos, renovaciones, inversiones encuadradas en el inciso q) del artículo 74 de la ley 24.241, suscripciones en oferta primaria de títulos valores emitidos por emisores privados, adquisiciones de préstamos garantizados nacionales para el ingreso al canje de deuda del sector público y suscripción en cuotas partes de fondos comunes de inversión utilizando como medio de pago títulos valores extranjeros debido al embargo que sufrían las cuentas en el exterior.”

Señala que desde el inicio del FGS (Diciembre 2008) hasta el nombramiento de los cargos creados por la resolución DEA 239 de fecha 29/4/09 las operaciones fueron autorizadas y suscritas por el director ejecutivo de ANSES o el subdirector de operaciones del FGS.

Expresa la AGN que del análisis practicado surge que las decisiones que involucraron el stock de activos del FGS más los recursos disponibles, fueron tomadas en el marco de los lineamientos establecidos por el

Comité Ejecutivo del FGS, pero sin el sustento de un sistema de gestión financiera integrado para la administración de una cartera de inversiones, que permita minimizar los riesgos inherentes, de forma de garantizar que las inversiones cumplan con el artículo 8° de la ley 26.425, en cuanto prescribe que la aplicación de los recursos del fondo se realizará “...de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados...”, considerando los objetivos del FGS.

Asimismo, señala que no ha obtenido evidencias respecto de la determinación, por parte del Comité Ejecutivo, de parámetros objetivos que operativicen los referidos “criterios de seguridad y rentabilidad adecuados”, de forma de permitir su efectiva aplicación en oportunidad de decidir entre distintas opciones de inversión.

Agrega que, a modo de ejemplo de lo mencionado y como resultado del análisis de la operatoria del canje de deuda pública en el marco de lo establecido por las resoluciones conjuntas 8/2009 y 5/2009 de las secretarías de Hacienda y de Finanzas, resolución conjunta 14/2009 y 10/2009 de las mismas secretarías, surgió que: el 27/2/2009 el Deutsche Bank le ofreció a la ANSES “vender a la entidad préstamos garantizados global vto. 2008 tasa fija por VN 38.957.483 y global vto. 2008 tasa variable por VN 219.444.307 ... El banco comprará en forma simultánea a la ANSES una cantidad de títulos públicos que sean negociables públicamente acorde precio de mercado vigente el día de la operación). Continúa su informe señalando que en el mismo día el director ejecutivo de la ANSES “acepta la oferta formulada por \$ 428.307.072 vendiéndole en forma simultánea *discount* en dólares Ley Nueva Cork vto. 2033 por VN 154.138.857 y par en dólares Ley New Cork vto. 2039”, recibiendo el banco títulos públicos diferentes de los que hubiera obtenido si se presentaba al canje. Los PG comprados, que no cuentan con valores de cotización, se presentarían con posterioridad en el canje de deuda señalado y se recibirían a cambio BONAR XIV en pesos BADLAR + 2.75 % vto. 2014 por VN 793.433.598.

En tal sentido, y teniendo en cuenta que el valor de cotización de los títulos a la fecha de concertación de la operación (27/02/09) surgen de mercados con volúmenes negociados inferiores a la transacción, la AGN señala que el valor de mercado de los BONAR XIV recibidos en canje ascendía a \$ 396.716.799, siendo inferior en \$ 31.590.273 al valor de mercado de los títulos vendidos. Hace notar que no obtuvo análisis financieros por parte de la ANSES que sustenten los criterios de aceptación de la operación.

Solución Integral de Planificación de Recursos Empresariales (SAP).

Informa la AGN que la ANSES analizó la documentación técnica presentada por SAP Argentina S.A., en el marco de la contratación directa 164/09 y se efectuó el análisis técnico para la provisión de licencias de software ERP y su mantenimiento y que del mismo

surge que la propuesta cumple con las especificaciones técnicas requeridas en el pliego de bases y condiciones de la citada contratación. Continúa diciendo que el 17/2/2010, el directorio ejecutivo de la Administración Nacional de la Seguridad Social resolvió adjudicar a la firma SAP Argentina Sociedad Anónima por \$ 24.092.068 en virtud de las causales expuestas en los considerandos de la resolución DEA 119/10 (Orden de Compra 10.032 con fecha 19/02/2010 con un importe total de \$ 24.092.768,00). Señala que las causales expuestas, esencialmente se basan en la tramitación de la contratación en el marco de lo previsto en el artículo 25 inciso d) apartado 3 del decreto 1.023/01 juntamente con lo dispuesto en el artículo 26 inciso g) del Reglamento para la Adquisición, Enajenación y Contratación de Bienes y Servicios del Estado nacional (decreto 436/00) y en el cumplimiento del análisis técnico.

Informa que en la actualidad la auditada cuenta con una red operativa descentralizada y con el fin de fortalecer los sistemas administrativos el organismo contrató los servicios de SAP Argentina para concretar una Solución Integral de Planificación de Recursos Empresariales (ERP), para lo cual creó la Gerencia de Gestión Administrativa, que tiene a su cargo la incorporación e implementación del sistema. La citada gerencia fue reemplazada por la Gerencia de Coordinación de Procesos Internos.

Señala que dicha solución integral ERP deberá funcionar dentro del marco normativo de la ANSES, integrando la totalidad de los aspectos constitutivos del negocio y la implementación de determinados módulos funcionales.

La AGN hace saber que a la fecha de finalización de su informe, el mencionado sistema en el FGS se encuentra en etapa de prueba, excepto en la Gerencia de Registro de Operaciones e Información y la Gerencia de Control de Créditos, en las cuales están en la etapa de producción con carga de datos.

Al respecto la AGN informa que verificó que a partir del 01/07/09 los registros correspondientes al FGS se contabilizan en las mismas cuentas que las operaciones de la ANSES y en tratativas con la Secretaría de Hacienda para el alta de cuentas específicas para el registro del FGS y que hasta ese momento el órgano rector no pudo viabilizar el requerimiento efectuado.

C) Como “constancia de las decisiones” que dan origen a una operación y “respaldo documental suficiente” de las mismas, el Anexo III del Acta 1 del comité del FGS, en el cual se establecen los Principios de seguridad y rentabilidad de las inversiones con activos del FGS, establece en el artículo 11 inciso a) “La existencia de un Comité Interno de Inversiones u órgano funcional colegiado equivalente, que, integrado por el subdirector; gerentes y otros dependientes que, determine, comunique al nivel responsable de ejecutarla, supervise la política de inversión del FGS, se reúna periódicamente y deje constancia escrita de las decisiones adoptadas”.

Informa que el Comité de Inversiones fue creado a partir del 18/12/2009 por resolución DEA 476, y está conformado por el subdirector del FGS, el gerente de inversiones, el gerente de operaciones del FGS, el gerente de gestión estratégica y el secretario de actas. Durante el año 2009 se reunieron por única vez el día 21 de diciembre. Por ende la totalidad de las operaciones realizadas hasta dicha fecha fueron avaladas por el director ejecutivo de la ANSES, el subdirector del FGS y el Comité Ejecutivo.

Señala que de la verificación realizada sobre algunas operaciones de inversión se desprende que la documentación de respaldo eran minutas, boletos de liquidación de operación, órdenes de compra, adjudicación, y órdenes a los custodios. Respecto a las “minutas de operaciones de mercado”, en las mismas constan los siguientes datos: cantidad, precio, moneda, agente interviniente, mercado y datos de liquidación. La AGN observó que la numeración de las mismas no es preimpresa, no se generan por sistema, son numeradas por el operador manualmente, luego controladas por el sector *back office* para verificar su correlatividad y evitar duplicaciones, por lo tanto no se cumple con lo estipulado en el punto b.2. del artículo 11 del Anexo III del Acta 1 del Comité Ejecutivo. Asimismo, observó que la firma del subdirector del FGS se encontraba aclarada, no así la firma del autorizante, que en todos los casos analizados consignó su autorización a través de su visado (media firma) sin aclaración.

D) Ausencia de circuitos administrativos.

Informa que la implementación de los circuitos operativos de procesos claves comenzó a partir de septiembre de 2009. Los circuitos administrativos deben describir en forma secuencial los procedimientos desde su implementación, autorización, registración, archivo y el control de la totalidad de la documentación probatoria de la transacción. Para que el circuito sea efectivo deberá estar preestablecido y formalmente descrito en manuales de procedimiento. Lo antedicho determinará la posibilidad de control de las operaciones realizadas, su correcta utilización y hasta la rotación de personal. El Sistema de Control Interno funcionará si se aplican los circuitos administrativos que hayan surgido de una estructura organizacional que haya contemplado previamente la distribución de funciones, autoridad y responsabilidad, la existencia de un manual de procedimientos, la segregación de funciones, los niveles de autorización y el ingreso y registro de los acontecimientos económicos en el momento en que se producen. Señala la AGN que el FGS no contó desde su formación con una estructura interna que contemple la existencia de circuitos administrativos confiables, que permitan la delegación de tareas y que principalmente provean información íntegra, oportuna y confiable. Lo señalado hubiera implicado la utilización del sistema contable como una herramienta de gestión para la toma de decisiones.

E) Control de tenencia de la cartera de inversiones al 30/06/09.

1. Del análisis efectuado en la tenencia de la cartera de inversiones surge una diferencia de VN u\$s 60.000.000 por \$ 29.430.000 en la especie PF BODEN 2012 en dólares la serie Cupón Cotizable, que corresponde a una duplicación ya que se encuentra contenido tanto en el inventario de Títulos Públicos Negociables en Dólares, como en el de Plazo Fijo en Bonos cuyo saldo asciende a VN u\$s 60.000.000 por \$ 56.631.181,93. Dichos saldos fueron regularizados al 31/12/09.

2. Del cruce de las operaciones de mercado realizadas con los recursos del FGS aprobadas en las actas del Comité Ejecutivo del FGS en el primer semestre del año 2009, con las variaciones por instrumento ocurridas en el mismo período la AGN observó que algunas operaciones no estuvieron autorizadas por el Comité Ejecutivo. Hace saber que a la fecha de cierre de las tareas de campo el organismo no ha dado respuesta a la consulta formulada.

F) De la verificación realizada de los saldos contables que brindan los sistemas SIDIF y SLU al 30/6/2009 y de los movimientos del libro mayor obtenidos del SLU en el periodo 1/7/09 al 31/12/2009, expresa el órgano de control externo que surgen las siguientes observaciones:

1. Las operaciones correspondientes al primer semestre del FGS ley 26.425 se comenzaron a registrar en el sistema SLU a partir del 31/07/09 en forma global. A partir del 21/09/09 el organismo comenzó a registrar las operaciones en forma diaria, observándose que durante los meses de setiembre y octubre se continuaron registrando asientos correspondientes a meses anteriores.

2. De la comparación entre los registros del FGS (cartera de inversiones) y el sistema SIDIF al 30/06/09, surge que a esa fecha no figuraban contabilizados los movimientos del FGS ley 26.425, advirtiéndose una diferencia de \$ 3.593.317.314,58.

3. Con relación al punto anterior informa que al 31/12/09 los valores expuestos en la cartera son razonables respecto de la registración en el sistema contable (SLU). El organismo en su descargo informó: "A partir del 1/7/2009 los registros correspondientes al FGS se contabilizan en las mismas cuentas que las operaciones de ANSES, encontrándonos en tratativas con la Secretaría de Hacienda para el alta de cuentas específicas para el registro del FGS. Hasta el momento el órgano rector no pudo viabilizar el requerimiento efectuado...". Señala la AGN que esta situación se corrigió a partir del mensual agosto/2009 cuando la Gerencia de Operaciones empieza a utilizar los libros extractos que son una herramienta del SLU y a efectuar los registros correspondientes tanto en libros bancos como en la contabilidad", situación que fue verificada en oportunidad del desarrollo de las tareas de campo de la Cuenta Inversión 2009 y las ejecutadas durante la

auditoría de gestión del FGS sobre las operaciones del segundo semestre del año 2009 y primero del 2010.

G) De la entrevista respecto del control de la custodia de la cartera de inversiones surgen las siguientes observaciones:

I. El organismo no cuenta con un sistema informático integrado para el seguimiento y control de cartera.

II. Según el procedimiento realizado y teniendo en cuenta el punto (I), surge un alto porcentaje de probabilidad de errores manuales.

III. La información enviada en archivos no posee ningún método de seguridad o encriptación que verifique la originalidad de los archivos recibidos para poder afirmar su autenticidad.

H) En relación a los proyectos de inversión encuadrados en el inciso q) del artículo 74 de la ley 24.241:

Informa que en el período bajo análisis los proyectos más significativos fueron los fideicomisos financieros Sisvial por v\$N 1.350.000.000 y MBT por vn u\$s 251.000.000, los que son anteriores a la creación y funcionamiento de las gerencias citadas, por lo cual la documentación solicitada y presentada difiere de manera significativa con la de los nuevos proyectos. La documentación respaldatoria de estas operaciones son: "minutas operaciones de mercado", órdenes a los custodios y adjudicación de los valores fiduciarios. La mencionada información se encuentra archivada en la gerencia de operaciones. La AGN verificó los egresos de fondos de las cuentas corrientes, el alta en la cartera de inversiones del FGS y la tenencia en los bancos custodios.

Para los proyectos de inversión que tienen oferta pública verificó que estén calificados por una calificadora de riesgo y autorizados a cotizar en el mercado por MAE. Como criterio de Inversión, la misma oscilaba entre el 30 % y el 70 % de lo emitido en el mercado primario. Para el resto de los proyectos se solicitan los informes de una universidad nacional y de la Secretaría de Política Económica.

Señala que efectuó el seguimiento de los préstamos otorgados a la Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC) y Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) por u\$s 300.000.000 desembolsado con fecha 19/9/08 y por \$ 890.000.000 cuya disponibilidad de fondos se efectuó el 23/9/08, respectivamente. Respecto a EPEC verificó el incumplimiento del pago de los intereses con vencimiento: 19/3/09, 20/4/09, 19/5/09, 19/9/09, 20/10/09 y 19/11/09 los mismos fueron capitalizados. Con fecha 22/6/10 por acta del Comité Ejecutivo 27 se determina una suma adeudada de u\$s 374.404.119 que incluye: capital, intereses compensatorios, punitivos y toda otra suma adeudada, y se aprueba la suscripción de una nueva enmienda al contrato, autorizándose la suscripción e integración de los títulos de deuda emitidos por EPEC. En relación al préstamo concedido a AySA el mismo se encuentra en período de gracia.

Asimismo, informa que analizó los siguientes contratos:

–Contrato de integración y suscripción de Valores Representativos de Deuda VRD - serie 1 ENARSA Barragán fecha de emisión 04/09. Corresponde a contrato suplementario del Programa Global de Fideicomisos Financieros y Administrativos para la ejecución de Obras de Infraestructura Energética Serie I. Se emiten VRD en forma escritural que son registrados por el fiduciario Nación Fideicomisos S.A. cronograma de integración: julio 09 \$ 185 millones y agosto 09 \$ 175 millones convertibles en dólares estadounidenses al tipo de cambio del día hábil anterior a la fecha de integración, cuya cancelación será en 120 cuotas iguales y consecutivas de capital e interés y con un período de gracia de 24 meses. Se analizó el informe económico-financiero - dictamen emitido por la UBA y el informe técnico de la Secretaría de Política Económica.

–Contrato de integración y suscripción de VRD - Serie 1 ENARSA Brigadier López fecha de emisión 04/09. Corresponde a contrato suplementario de Programa Global de Fideicomisos Financiero y Administrativo para la ejecución de Obras de Infraestructura Energética Serie I. Se emiten VRD en forma escritural que son registrados por el fiduciario Nación Fideicomisos S.A. Cronograma de integración: julio 09 \$ 125 millones y agosto 09 \$ 115 millones convertibles en dólares estadounidenses al tipo de cambio del día hábil anterior a la fecha de integración, cuya cancelación será en 120 cuotas iguales y consecutivas de capital e interés y con un período de gracia de 24 meses. Se analizó el informe económico-financiero - dictamen emitido por la UBA y el informe técnico de la Secretaría de Política Económica.

–Contrato de préstamo entre ANSES, FGS y General Motors de Argentina S.R.L. del 4/6/09. Contrato de Fideicomiso de Administración “GMA” entre el fiduciante “General Motors de Argentina S.R.L.”, el fiduciario “Nación Fideicomiso S.A.” y el beneficiario ANSES como administradora del FGS. El objeto del mismo es la asistencia financiera para GMA para la fabricación de un vehículo Proyecto Viva en la planta de Alvear provincia de Santa Fe. El desembolso por \$ 259 millones se efectuó en el mes de julio de 2009, que será cancelado en 36 cuotas mensuales, iguales y consecutivas a partir del vencimiento del período de gracia que es de 12 meses a partir de la fecha de desembolso. Se verificó el contrato de hipoteca en primer grado y contrato de prenda flotante con registro.

–Contrato de integración y suscripción de VRD - Serie 1 NASA del 28/5/09. Corresponde a contrato suplementario del Programa Global de Fideicomiso Financiero y de Administración para la ejecución de Obras de Infraestructura Energética - Serie I NASA; cuyo fiduciaria es Nación Fideicomisos S.A., por un monto de \$ 1.690 millones, el mismo se desembolsó en 6 cuotas mensuales y consecutivas siendo la primera de ellas el 28 de mayo. El préstamo será reembolsable

a 10 años con un período de gracia de 2 años y como garantía del mismo se celebró un contrato de abastecimiento de energía eléctrica.

Los controles del destino final de los fondos en relación a su afectación al círculo virtuoso de la economía son efectuados, en el caso de Instrumentos con oferta pública por la Comisión Nacional de Valores, para los fideicomisos por los fiduciarios y en el caso de proyectos sin oferta pública por la Universidad.

La AGN hace notar que de la situación planteada surge que el FGS no realiza controles sobre el destino último de los fondos, sino hasta el otorgamiento de los mismos.

I) Operatoria incentivo a la industria automotriz:

Señala la AGN que del análisis efectuado surge que:

1. No se obtuvo evidencia del Plan de Incentivo de la Industria Automotriz diseñado por la Secretaría de Comercio Interior, mencionado en el informe de fecha 12/08/09 firmado por el responsable de la Gerencia de Asuntos Legales del FGS.

2. De la muestra de 54 legajos administrativos recibidos de adquirentes del Plan Incentivo a la Industria Automotriz, correspondiente a los primeros desembolsos efectuados en el primer semestre del año 2009 ha surgido que:

–En 1 (1,85 %) de los legajos de la muestra no coincide el monto de la liquidación de ANSES conforme instructivo del contrato matriz, con lo informado por la administradora en el legajo del adquirente.

–En 1 (1,85 %) de los legajos analizados los datos del vehículo no coinciden con los que surgen de la póliza, solicitud de inscripción de contrato prendario y contrato de prenda; y el legajo administrativo del adquirente.

–En 3 (5,55 %) de las prendas que componen la muestra no se adjuntó la póliza de compañía de seguro.

–En 17 (31,48 %) de las prendas que componen la muestra no se adjuntó el consentimiento conyugal.

–En 18 (33,34 %) de los legajos administrativos el contrato de compraventa automotor y la solicitud de pedido de unidad se encuentran incompletos.

–En el 100 % de los legajos administrativos que componen la muestra efectúa las siguientes observaciones:

a) No surge evidencia de los legajos administrativos del control de la vigencia de la cobertura de seguro de los vehículos prendados.

b) En los legajos administrativos de los adquirentes no consta en la documentación adjunta constancia del pago del 20 % del precio del vehículo, la fianza de la terminal a favor del FGS, el número de cuenta bancada donde el FGS debió depositar el monto del préstamo y la prenda.

c) Las firmas en el contrato de compraventa automotor y la solicitud de pedido de unidad no se encuentran aclaradas de puño y letra por el adquirente.

d) Los legajos administrativos no se encuentran foliados.

J) Operatoria de compra y canje de préstamos garantizados durante el primer semestre.

El 28/01/2009 el Banco de Galicia y Buenos S.A. propone a la ANSES: “vender a la entidad que usted tiene a su cargo, los préstamos garantizados por un valor original total de dólares estadounidenses cuatrocientos veinticuatro millones doscientos sesenta y ocho mil ochocientos veintisiete (u\$s 424.268.827), junto con todos los derechos y acciones que le corresponden al Banco bajo los mismos, al precio de trescientos catorce pesos con treinta y cuatro centavos (\$ 314,34) por cada cien dólares estadounidenses de valor nominal original y comprar simultáneamente a la Administración Nacional de la Seguridad Social (la “ANSES”) una cantidad de títulos públicos nacionales e instrumentos de regulación monetaria emitidos por el BCRA con una “duración modificada” (*modified duration*) ponderada de aproximadamente tres años y medio, que la ANSES mantenga en su propia cartera en carácter de titular, y que sean negociables públicamente (los “títulos e instrumentos”), acorde precios de mercado vigente al día de la operación.” En el mismo día la ANSES, a través de la dirección ejecutiva, acepta la oferta formulada y en consecuencia compra PG EX PBE + 580 MEGA por VN 424.268.827 por la suma de \$ 1.333.646.681 al Banco de Galicia con una venta simultánea de TPN por un valor equivalente al precio de la compra, los TPN fueron: NOBAC vto. 6/1/10 por VN 289.524.113, NOBAC vto. 20/1/10 por VN 35.221.208, Discount en pesos VN 320.075.191, BOGAR 2018 por VN 377.447.160 y BODEN 2014 por VN 1.491.033.500.

Por acta N° 1 el Comité Ejecutivo del 5/2/2009 se aprueba esta operación. Con fecha 19/6/09 se produjo la amortización final de los PG mencionados por \$ 1.382.192.852 por cuyo importe la Secretaría de Finanzas por nota SF 115 del 4/6/09, señaló: en el marco de la acordado con el FGS en oportunidad de llevarse a cabo la operación de canje dispuesta por resolución conjunta 8 de la Secretaría de Hacienda y 5 de la Secretaría de Finanzas de fecha 22/1/09, ofreció la suscripción del BONAR XIV por VN 1.353.636.681 al precio técnico de 1.02109589, lo que implicó un valor en \$ 1.382.192.852”. Esta operación fue aprobada por acta N° 6 del 29/6/2009, sin considerar que el valor de cotización a dicha fecha era de \$ 896.648.937,49 (precio de cierre: 0,6624). *El organismo contabilizó el 31/7/2009 con fecha valor 19/06 la presente operación determinando una pérdida por diferencia de cotización de \$ 485.543.914,03. A la fecha de cierre de los estados contables el BONAR XIV fue contabilizado a su valor de mercado.

La ANSES en su descargo informó: “Vale la pena agregar que el BONAR XIV cotizaba al 30/12/2010

a 0.9944 pesos por unidad y que a esa fecha había abonado en concepto de intereses un total de 0.249728 pesos por unidad.”

En operatorias posteriores similares, la Secretaría de Finanzas adoptó el criterio de entregar títulos públicos a su valor de cotización como medio de pago por vencimientos de deuda. A modo de ejemplo menciona que, con fecha 18/01/2010 en el acta N° 15 del Comité Ejecutivo del FGS, se trató la suscripción de Bonos de la Nación Argentina en u\$s 7 % 2017 (BONAR X) ofrecido mediante nota SSF 50/09 de fecha 14/12/09 por el subsecretario de Financiamiento del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. En la referida nota se menciona que la suscripción sería efectuada al precio medio de mercado en horario de alta liquidez el día 21/12/09, liquidándose la operación el 28/12/09. Dicha propuesta fue aceptada por el FGS mediante nota SOFGS 6.664/09 del día 14/12/09 a los precios medios de mercado correspondientes a tres días hábiles bursátiles anteriores al 28/12/09. Esta operación se abonó mediante una Letra del Tesoro con vencimiento 28/12/09 al mismo valor.

Sobre el particular, la AGN señala que no obtuvo evidencia suficiente de evaluaciones que respalden la aceptación que el comité del FGS realizó, a través de su acta N° 6, del ofrecimiento efectuado de la suscripción de BONAR XIV a precio técnico, con el producido del vencimiento del préstamo garantizado mencionado. Esta operación generó una pérdida “por diferencia de cotización” que fue contablemente registrada por el fondo, con efecto en un menor endeudamiento del Tesoro de la Nación, y respecto de la cual la Gerencia de Operaciones del fondo expresó: “...al momento de la transacción frente a la falta de representatividad en el precio de mercado, puesto que el valor de alrededor del 65.5 % que exhibían en ese momento los títulos, correspondía a un volumen de negocios de aproximadamente dos millones de pesos, mientras que la operación en cuestión alcanzó los mil trescientos cincuenta millones de pesos...”

La AGN formula las siguientes recomendaciones:

a) Registrar las operaciones en tiempo y forma según lo establecido por la Contaduría General de la Nación.

b) Incorporar un sistema integrado de gestión financiera y planificación de recursos que permita el cumplimiento de los criterios de inversión establecidos en los lineamientos determinados en el acta N° 1 del Comité Ejecutivo y optimice el proceso de toma de decisiones. Asimismo, establecer criterios de inversión respecto de la utilización de los recursos líquidos y de la rentabilidad de la cartera.

c) Cumplimentar con lo establecido en el Anexo III artículo 11 incisos a) y b) del acta N° 1 del Comité Ejecutivo.

d) Agilizar las gestiones necesarias a fin de implementar en forma perentoria la aprobación de los circuitos administrativos pendientes.

e) Arbitrar las medidas necesarias a fin de que el Comité Ejecutivo autorice/tome conocimiento de la totalidad de las operaciones efectuadas por el FGS.

f) Registrar las operaciones en tiempo y forma según lo establecido en el punto a) g) arbitrar los medios necesarios para agilizar la instrumentación de un sistema informático integrado para el seguimiento y control de la cartera. Optimizar los procedimientos para evitar errores manuales en el control sobre la custodia de la cartera y mejorar los métodos de seguridad o encriptación para afirmar la autenticidad de los archivos recibidos por parte de los bancos custodios, h) Controlar el destino final de los fondos otorgados bajo el inciso q) del artículo 74 de la ley 24.241 y ley 26.425 para verificar la “rentabilidad indirecta” señalada en el punto doce del acta N° 1 del Comité ejecutivo.

g) Extremar los controles efectuados en los legajos administrativos para regularizar y evitar las falencias informadas en el informe.

h) Establecer los medios necesarios para determinar la razonabilidad de los precios pactados en las

operaciones de suscripción directa de títulos públicos emitidos por el Ministerio de Economía.

La Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas pone en conocimiento del Honorable Congreso que, por nota 78/10 de septiembre de 2010, se dirigió a la Auditoría General de la Nación para solicitarle la remisión en forma urgente del informe de auditoría realizados sobre el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de la Administración Nacional de Seguridad Social, primer semestre 2009, de acuerdo a lo propuesto a la citada comisión en el Programa de Acción Anual 2010, así como también anticipar la remisión de la auditoría sobre el mencionado fondo de las operaciones del segundo semestre 2009 y primer semestre 2010.

*Heriberto A. Martínez Oddone. – Luis A. Juez.
– Gerardo R. Morales. – Juan C. Romero. –
Ernesto R. Sanz. – Juan C. Morán. – Walter
A. Agosto.*

ANTECEDENTES

Ver expedientes 5.811-D.-2011 y 198-O.V.-2011.