



# **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

**Tesis de Maestría,**

**(Segunda Promoción)**

**El deterioro de la integralidad del Presupuesto Nacional:  
La creación de los Fondos Fiduciarios**

**Ana Gisell Cogliandro - N° de legajo 2657  
Ciudad de Buenos Aires, 22 de febrero de 2012**

**Miguel Braun – Director**

**El deterioro de la integralidad del Presupuesto Nacional:  
La creación de los Fondos Fiduciarios**

<b>Índice</b>	<b>Pág.</b>
<b>Resumen / Abstract</b>	4
<b>Agradecimientos</b>	6
<b>Siglas</b>	7
<b>Introducción</b>	8
<b>Capítulo 1: El problema de investigación</b>	10
1.1. Objetivos del proyecto.	10
1.2. Problema de investigación.	10
1.3. Estado de la cuestión.	13
1.4. Hipótesis exploratorias.	18
<b>Capítulo 2: Marco teórico</b>	20
<b>Capítulo 3: Metodología de investigación</b>	24
<b>Capítulo 4: El proceso presupuestario como marco de análisis de la integralidad del Presupuesto Nacional</b>	27
4.1. Reforma del sistema presupuestario: principales características de la Ley de Administración Financiera con relación a la integralidad del Presupuesto Nacional.	27
4.2. La delegación de facultades del Poder Legislativo Nacional al Poder Ejecutivo Nacional y los superpoderes modifican las reglas del proceso presupuestario.	30
<b>Capítulo 5: Los Fondos Fiduciarios: origen y crecimiento</b>	34
5.1. Marco normativo que regula a los Fondos Fiduciarios.	34
5.2. Origen y crecimiento de los Fondos Fiduciarios .	36
5.3. Criterios de selección para el análisis de los principales Fondos Fiduciarios.	37
<b>Capítulo 6: Las causas de creación de los Fondos Fiduciarios: las variables de análisis</b>	40
6.1. Marco Legal: instrumento de creación y rol de los actores.	41
6.2. Objetivos, finalidades y justificación desde el marco formal para la creación de los Fondos Fiduciarios.	45
6.3. Destinatarios.	52
6.4. Financiamiento y mecanismos de redistribución de los fondos.	56

<b>Capítulo 7: Las brechas entre el marco normativo y el proceso real</b>	63
7.1. Marco Legal: vacío normativo y diferencias en los instrumentos legales de creación.	63
7.2. Objetivos y plazos de duración de los fondos fiduciarios: cambios y modificaciones.	67
7.3. Destinatarios: el Fondo Fiduciario del Sistema de Transporte la excepción.	73
7.4. Financiamiento y mecanismos de redistribución de los recursos: los Fondos Fiduciarios como instrumento de financiamiento extrapresupuestario.	74
<b>Capítulo 8: Conclusiones</b>	82
<b>Bibliografía</b>	88
<b>Leyes, Decretos y Resoluciones consultadas</b>	94



Universidad de  
**San Andrés**

## RESUMEN

La existencia de los Fondos Fiduciarios y organismos que no consolidan o se encuentran fuera del Presupuesto Nacional limitan y reducen el nivel de integralidad del mismo. La importancia de la integralidad del presupuesto reside en que permite dimensionar el verdadero impacto del sector público sobre la economía nacional. Asimismo, el cumplimiento de esta regla permite limitar la discrecionalidad de los actores involucrados en el proceso presupuestario (Poder Ejecutivo Nacional y Poder Legislativo Nacional) y contribuir a una mayor transparencia del Presupuesto Nacional.

En Argentina, los Fondos Fiduciarios tuvieron un crecimiento exponencial, el primero se crea en el año 1995, mientras que en el año 2007 alcanzaron a 16. Al mismo tiempo, que su gasto creció un 6.900% aproximadamente entre el 2001 y el 2007, pasando de \$96,9 millones a \$6.850 millones, deteriorando la integralidad del Presupuesto Nacional. En efecto, en el año 2001, los Fondos Fiduciarios representaban el 0,2% (\$96 millones) del Presupuesto Nacional (\$47.904 millones), mientras que en el 2007 representaban el 5% (\$6.850 millones).

El objetivo del trabajo de investigación es estudiar las causas, mecanismos e incentivos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y del Poder Legislativo Nacional (PLN) para la creación de los fondos fiduciarios vinculándolo con las características particulares del proceso presupuestario.

El proyecto parte de la hipótesis que la pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional a través de la creación de los Fondos Fiduciarios por parte del PEN, responde, por un lado, a la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto Nacional. Por otro lado, busca asegurar la disponibilidad de los recursos más allá del año fiscal y contar con mayor autonomía en el manejo de los mismos, de la que tienen los organismos que se encuentran dentro del Presupuesto Nacional. Esta situación fue posible, por un lado, por la existencia de un sistema presupuestario dual. Por otro lado, por la existencia de un sistema presupuestario jerárquico, el cual se caracteriza por una concentración de poderes en el PEN y de un Congreso débil que no controla y no limita la discrecionalidad del PEN y que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal.

---

## ABSTRACT

The existence of trust funds and agencies that do not consolidate or are out of the national budget limit and reduce the level of completeness of it. The importance of Comprehensiveness of the budget is that it allows measuring the true impact of public sector on the economy. Also, compliance with this rule limit the discretion of the actors involved in the budgetary process (National Executive and Legislative Branch) and contributes to greater transparency of the national budget.

In Argentina, Trust Funds had an exponential growth. The first one created in 1995, and by in 2007 amounted to 16. At the same time, spending grew by 6,900% between 2001 and 2007, from \$ 96.9 million to \$ 6,850 million, impairing the integrity of the national budget. Indeed, in 2001, Trust Funds amounted to 0.2% (\$ 96 million) of national budget (\$ 47,904 million), while in 2007 accounted for 5% (\$ 6,850 million).

The aim of this research is to study the causes, mechanisms and incentives of the National Executive Power (NEP) and the National Legislative Branch (NLB) for the creation of trust funds, and give special attention to the particular characteristics of the budgetary process.

The project starts from the hypotheses that the loss of comprehensiveness of the national budget through the creation of trust funds by the NEP responds to seeking alternative financing mechanisms outside the national budget. Secondly, it strives to ensure the availability of resources beyond the fiscal year, and administrate them more independently, compare to what agencies within the national budget have. This situation was possible due two main reasons: first the existence of a dual budget system; secondly the existence of a hierarchical budgetary system, characterized by concentration of power in the executive power and a weak Congress who does not control nor limit the discretion of NEP and affects on the budget outside the formal budgetary process.



Universidad de  
**San Andrés**

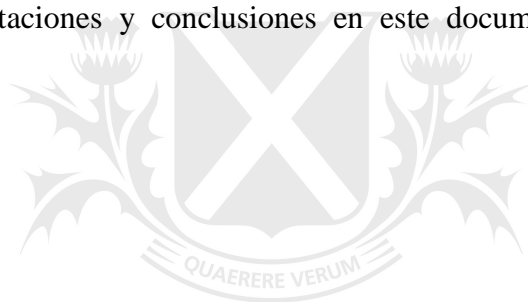
## **AGRADECIMIENTOS**

Deseo agradecer a quienes colaboraron para hacer posible la elaboración de esta tesis. En primer lugar, a Gerardo Uña, por aceptar la co-dirección de la tesis, por la ayuda desde el inicio en la definición del tema, por los valiosos comentarios y sugerencias a los borradores previos a esta publicación, y por la motivación constante para la finalización del trabajo. También a Miguel Braun, por aceptar la dirección de la tesis, y por sus comentarios y sugerencias a las versiones preliminares a esta publicación.

Asimismo, agradezco a la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública por aceptar ser la contraparte de este proyecto, especialmente a Marcos Makón y a Roberto Martirene por las entrevistas otorgadas y por los valiosos aportes realizados.

Los conceptos, interpretaciones y conclusiones en este documento son de mi expresa responsabilidad.

Ana Gisell Cogliandro.



Universidad de  
**San Andrés**

**SIGLAS**

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
BCRA	Banco Central de la República Argentina
CFEE	Consejo Federal de Energía Eléctrica
CGN	Contaduría General de la Nación
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
FF	Fondos Fiduciarios
FFDP	Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial
FFFIR	Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional
FFTEF	Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal
FFSIT	Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte
FFIH	Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica
FFSCRS	Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumo Residencia de Gas
INCAA	Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales
JGM	Jefe de Gabinete de Ministros
LAF	Ley de Administración Financiera
ONP	Oficina Nacional de Presupuesto
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PLN	Poder Legislativo Nacional
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SAFJP	Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones
TGN	Tesorería General de la Nación
UESTY	Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacyretá

## INTRODUCCIÓN

Las Reglas Presupuestarias son las normas sobre las que debe basarse la formulación, aprobación, ejecución y control del Presupuesto. Existen tres tipos de Reglas Presupuestarias: Numéricas, de Procedimientos y de Transparencia. Una de las principales reglas de transparencia presupuestaria es la Integralidad del Presupuesto, la cual contempla que estén incluidos en el Presupuesto Nacional todos los gastos que realiza el Sector Público, así como todos los recursos que percibirá, sin importar su procedencia. (OECD, 2001 y FMI, 2001).

La existencia de fondos y organismos que no consolidan o se encuentran fuera del Presupuesto Nacional limitan y reducen el nivel de integralidad del mismo. La importancia de la integralidad del presupuesto reside en que permite dimensionar el verdadero impacto del sector público sobre la economía nacional. Asimismo, el cumplimiento de esta regla permite limitar la discrecionalidad de los actores involucrados en el proceso presupuestario (Poder Ejecutivo Nacional y Poder Legislativo Nacional) y contribuir a una mayor transparencia del Presupuesto Nacional. Las debilidades en el nivel de integralidad también afectan el rol efectivo del Congreso, ya que aprueba y controla parte y no todo el presupuesto. La relevancia de conocer los factores que influyen en el nivel de integralidad del presupuesto, tienen que ver con la existencia de un sistema presupuestario dual.

Si bien la implementación de la Ley de Administración Financiera y los sistemas de Control N° 24.156 implicó un cambio clave y mejora del sistema presupuestario. Sin embargo, el principio de integralidad presupuestaria a mediados de los noventa comenzó a perderse nuevamente con la creciente creación de los fondos fiduciarios, como fondos extrapresupuestarios.

El proyecto parte de la hipótesis que la pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional a través de la creación de los Fondos Fiduciarios por parte del PEN, responde, por un lado, a la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto Nacional. Por otro lado, busca asegurar la disponibilidad de los recursos más allá del año fiscal y contar con mayor autonomía en el manejo de los mismos, de la que tienen los organismos que se encuentran dentro del Presupuesto Nacional. Esta situación es producto de la existencia de un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el



Poder Ejecutivo Nacional y de un Congreso que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal.

El período de análisis de los fondos fiduciarios es 1995-2007, ya que en el año 1995 se crea el primer fondo fiduciario. Si bien el último fondo fiduciario es creado en el año 2004, el periodo de análisis se extiende hasta el 2007 porque era el plazo máximo que establecía la Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal para que se incluyan los flujos financieros de los fondos en las leyes de Presupuesto Nacional.

El objetivo del trabajo de investigación es estudiar las causas, mecanismos e incentivos del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y del Poder Legislativo Nacional (PLN) para la creación de los fondos fiduciarios vinculándolo con las características particulares del proceso presupuestario. El propósito es responder a la ausencia de estudios en esta temática e identificar la existencia de mecanismos formales e informales a través de los cuales el PEN y el PLN afectan el nivel de integralidad del Presupuesto Nacional. En el año 2001, los fondos fiduciarios representaban el 0,2% (\$96 millones) del Presupuesto Nacional (\$47.904 millones), mientras que en el 2007 representaban el 5% (\$6.850 millones).

De esta manera, el proyecto pondrá especial énfasis en los fundamentos, instrumentos y autoridades responsables de la creación de estos organismos que limitan el nivel de integralidad del Presupuesto Nacional y en la relación que se establece entre el PEN y el PLN en esta temática.

Para ello, el trabajo se estructura en 8 capítulos: en el capítulo 1 se desarrolla el problema de investigación, haciendo hincapié en los objetivos y el planteo de las hipótesis exploratorias. En el capítulo 2 se desarrolla el marco teórico, en el capítulo 3 se describe la metodología de investigación. Por su parte, en el capítulo 4 se analiza el proceso presupuestario como marco de análisis de la integralidad del Presupuesto Nacional. En el capítulo 5 se describe el origen y crecimiento de los fondos fiduciarios, mientras que en el capítulo 6 se presentan las variables de análisis de los fondos seleccionados y en el capítulo 7 se analizan las brechas entre el marco formal y el proceso real. Finalmente en el capítulo 8 se presentan las principales conclusiones.

## **CAPÍTULO 1: EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

En el presente capítulo se establecen los objetivos de la investigación, se plantea el problema de investigación, el estado de la cuestión y se formulan las hipótesis exploratorias de la investigación.

### **1.1. Objetivos del Proyecto**

#### **General 1**

Analizar el cumplimiento de una de las reglas presupuestarias, la referida a Integralidad del Presupuesto Nacional.

*Específico 1.a:* identificar la existencia de mecanismos formales e informales a través de los cuales el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional afectan el nivel de integralidad del Presupuesto Nacional.

#### **General 2**

Analizar los fondos fiduciarios como un caso de la pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional.

*Específicos 2.a.:* vincular las causas de creación de los fondos fiduciarios con el desempeño del Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional sobre el proceso presupuestario y la influencia de ambos actores sobre el Presupuesto Nacional fuera del proceso presupuestario formal.

*Específico 2.b:* analizar la estructura de incentivos que operan sobre los miembros del Poder Ejecutivo y sobre los legisladores para permitir la creación de fondos fiduciarios.

### **1.2. Problema de Investigación**

Las Reglas Presupuestarias son las normas sobre las cuales debe basarse la formulación, aprobación, ejecución y control del Presupuesto. Existen tres tipos de Reglas Presupuestarias: Numéricas, de Procedimientos y de Transparencia. Una de las principales reglas de transparencia presupuestaria es la Integralidad del Presupuesto, la cual contempla que estén incluidos en el Presupuesto Nacional todos los gastos que realiza el Sector Público, así como todos los recursos que percibirá, sin importar su procedencia. (OECD, 2001 y FMI, 2001).

De esta manera, la existencia de fondos y organismos que no consoliden o que se encuentren fuera del Presupuesto Nacional, limitan y reducen el nivel de integralidad del mismo. La importancia de la integralidad del presupuesto reside en que permite dimensionar el verdadero impacto del Sector Público en la economía y su posición fiscal. Asimismo, el cumplimiento de esta regla permite limitar la discrecionalidad de los actores involucrados en el proceso presupuestario (PEN y PLN) y contribuir a una mayor transparencia del Presupuesto Nacional.

La relevancia de conocer los factores que influyen en la integridad del presupuesto, tienen que ver con la existencia de un sistema del proceso presupuestario dual. Existe un sistema presupuestario paralelo al formal, que no contiene todos los gastos que realiza el Estado dentro del Presupuesto Nacional.

En Argentina se cuenta con información fragmentada sobre el gasto público que no consolida o que se encuentra fuera del Presupuesto Nacional. Si bien la información presentada en el Mensaje de Remisión del Proyecto de Ley se ha ido ampliando con mayor nivel de detalle, el proceso de seguimiento de ejecución, presenta aún desafíos pendientes. Al mismo tiempo que son escasos o casi nulos los estudios en relación con las causas y caracterización de la creación de fondos fiduciarios y organismos /fondos extrapresupuestarios.

Dada la relevancia del cumplimiento de la Regla Presupuestaria de Integralidad del Presupuesto Nacional, es clave analizar los factores que limitan y condicionan este cumplimiento y en consecuencia permiten la creación de organismos / fondos extrapresupuestarios.

Los principales componentes que destacan una reducción del nivel de integralidad del Presupuesto Nacional son:

**a- Fondos Fiduciarios** (integran el Presupuesto Nacional pero no consolidan en el mismo), fueron creados para un fin específico integrados total o parcialmente por bienes y/o fondos

del Estado Nacional. En el año 2007<sup>1</sup>, había 16 fondos fiduciarios y el total de sus flujos de fondos ascendían a \$6.850 millones, representando el 4,8% del Presupuesto Nacional.

**b- Organismos fuera del Presupuesto Nacional que integran el Sector Público Nacional No Financiero:** organismos que originalmente se encontraban dentro del Presupuesto Nacional y que se convirtieron en gastos extrapresupuestarios o fueron creados como extrapresupuestarios.

Dentro de esta categoría se encuentran los Entes Públicos: Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJJ-PAMI), Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales (INCAA), Unidad Especial Sistema de Transmisión Yacypetá (UESTY) y Superintendencia de Administración de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (SAFJP); y Empresas Públicas. El total de gastos de estos organismos ascendía a \$10.827 millones para el año 2007, representando el 7,6% del Presupuesto Nacional.

**c- Fondos Afectados y organismos que no integran el Sector Público Nacional No Financiero:** se refiere a recursos de origen nacional cuya recaudación deriva de la sanción de normas legales del Gobierno Federal y que forman parte de los recursos públicos que originalmente integraban el Presupuesto Nacional. Los fondos afectados son: Fondo Nacional del Tabaco, Fondo Especial de Salto Grande y el Fondo Solidario de Redistribución. Estos fondos tienen un gasto estimado de \$2.066 millones, representando el 1,5% del Presupuesto Nacional. Los organismos incluidos en esta categoría son: Instituto de Promoción y Carne Vacuna, Corporación Vitivinícola Argentina, Fundación Argentina de Nanotecnología.

En el año 2007, el total de estos fondos y organismos que limitan el nivel de integralidad del Presupuesto Nacional alcanzaban a \$19.743 millones, representando el 14% de su monto total (\$142.421 millones).

El proyecto de investigación busca analizar los procesos y mecanismos que llevaron a la creación de fondos fiduciarios, vinculándolo con las características particulares del proceso

---

<sup>1</sup> El período de análisis de los fondos fiduciarios es 1995-2007, ya que en el año 1995 se crea el primer fondo fiduciario. Si bien el último fondo fiduciario es creado en el año 2004, el periodo de análisis se extiende hasta el 2007 porque era el plazo máximo que establecía la Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal para que se incluyan los flujos financieros de los fondos en las leyes de Presupuesto Nacional.

presupuestario y el desempeño del Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional sobre el mismo y la influencia de ambos actores sobre el Presupuesto Nacional fuera del proceso presupuestario formal.

Para ello, el proyecto pondrá especial énfasis en los fundamentos, instrumentos y autoridades responsables de la creación de los fondos fiduciarios, que inciden en el nivel de integralidad del Presupuesto Nacional y en la relación que se establece entre el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional. Asimismo, se analizará en particular los incentivos que tuvieron ambos actores para permitir la creación de los fondos fiduciarios. Cabe destacar que en este trabajo no se analizará el caso de los organismos fuera del Presupuesto Nacional y los fondos afectados a que se refieren los ítems b y c de los párrafos anteriores.

### **1.3. Estado de la Cuestión**

La importancia de las instituciones o reglas presupuestarias ha sido estudiada desde la economía política por diversos autores. Stein (1999), sostiene que “la importancia de las Instituciones Presupuestarias se debe a dos características particulares del Presupuesto Público: la existencia de externalidades, es decir, que mientras los beneficios de los programas públicos están concentrados sectorial o geográficamente, los costos se financian de un fondo común de recursos. Por otra parte, el presupuesto implica un proceso de decisión colectiva que involucra una variedad de agentes (legisladores, ministros de gastos, ministro de economía, burocracia) que tienen incentivos propios. De esta manera, las Instituciones Presupuestarias importan porque afectan las reglas de juego con que interactúan los actores involucrados, ya sea imponiendo restricciones a todo el proceso presupuestario o distribuyendo el poder y las responsabilidades”.

Stein, Radics, Blejer y Sallustro (1999) señalan la importancia de los procesos presupuestarios en el marco de reglas macro- fiscales debido al potencial impacto sobre las finanzas públicas. Analizan los aspectos del proceso presupuestario que por inadecuada definición de los procedimientos o por falta de transparencia atentan contra los objetivos de estabilización de las cuentas públicas.

La importancia de producir presupuestos transparentes fue reconocida tanto por los países de la OECD (2001) “Mejores prácticas para la Transparencia Presupuestaria”, como por parte del FMI (2001) “Manual de Transparencia Fiscal y del Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal”. En ambos casos se destaca la importancia de la integralidad del presupuesto, es decir, que el Presupuesto debe contener todos los gastos y recursos que realiza el gobierno, con el objetivo de mostrar cuál es la verdadera influencia del Sector Público sobre la economía nacional. Además, se destacan como reglas presupuestarias de transparencia, la Clara Definición de Funciones y Responsabilidades, Acceso del Público a la información, Transparencia en la Preparación, Ejecución y Publicación del Presupuesto, y Garantías de Integridad de la Información.

La existencia de las reglas presupuestarias que permite establecer las normas o reglas del juego donde interactúan los actores involucrados en el proceso presupuestario, cobra mayor importancia cuando se caracteriza al rol desempeñado por los actores en Argentina, donde la existencia de las reglas informales es clave.

El proceso presupuestario en Argentina se caracteriza por la existencia de un sistema presupuestario paralelo al sistema formal como sostiene Schick (2003). “El sistema presupuestario formal está caracterizado por recursos con afectación específica, fondos extrapresupuestarios, decretos de necesidad de urgencia y otras prácticas que hacen más rígida la distribución del presupuesto, y debilitan el control financiero. La coexistencia de un control efectivo formal y escapes al control provee fuerte incentivos para migrar del sistema formal a acuerdos informales”.

En este sentido, son escasos los estudios realizados en nuestro país sobre el rol desempeñado por el Poder Ejecutivo Nacional y Poder Legislativo Nacional principales actores en el proceso presupuestario. Los pocos estudios se realizaron sobre el rol del Poder Legislativo Nacional en el proceso presupuestario en Argentina, y en consecuencia se caracteriza al papel desempeñado por el Ejecutivo en este contexto.

Existe un cierto consenso del rol debilitado del Congreso en la práctica a pesar las amplias facultades que le otorga el marco normativo vigente<sup>2</sup>. Makón (1999) sostiene que el nivel de aprobación del presupuesto es meramente financiero y de carácter agregado: total de

---

<sup>2</sup> Constitución Nacional de 1994, Ley N° 24.156, 24.629, y Ley de Presupuesto Permanente N° 11.479.

gastos y a nivel de finalidad y gastos corrientes y de capital. Al mismo tiempo que el significativo retraso del tratamiento de la Cuenta de Inversión por parte del Congreso le restan importancia a esta herramienta de control.

Jones (1999) plantea la hipótesis que el Congreso tiene mayor influencia en el presupuesto en la etapa de elaboración del mismo que en el momento de aprobación. Si los legisladores quieren influir sobre el contenido del presupuesto es más fácil hacerlo vía lobbying a los organismos del poder ejecutivo durante la etapa de formulación del presupuesto.

En una línea similar de análisis Schick (2003) plantea que el Congreso tiene influencia sobre el Presupuesto Nacional por fuera del proceso presupuestario formal, con la aprobación de leyes que impactan sobre el mismo. “Las principales iniciativas de políticas tienden a ser tomadas fuera del alcance del proceso presupuestario. Ellas pueden ocurrir en cualquier momento del año, tanto a través de decisión del gobierno o través de la legislación aprobada por el congreso”.

Rodríguez y Bonvecchi (2004) analizaron el papel del Poder Legislativo en el proceso presupuestario durante el período 1984-2004, y llegan a la conclusión que “la evolución combinada del contexto macroeconómico, la situación financiera del Estado y la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos..., ha compuesto un presente en el cual el Poder Legislativo argentino aparece como un perdedor neto, con facultades legales y capacidad política persistentemente disminuidas para desempeñar un papel activo en el proceso presupuestario”.

En este sentido, la existencia de un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el PEN y un Congreso con un débil desempeño en el proceso presupuestario es una de las características clave del proceso presupuestario.

Abuelafia, Berensztein, Braun y Di Gresia (2005) analizaron desde la perspectiva de la “economía política” quién decide sobre el proceso presupuestario, y llegan a la conclusión que es el Presidente el actor fuerte y principal del proceso presupuestario, y que cuenta con herramientas como los decretos de necesidad de urgencia para modificar el presupuesto aprobado por el Congreso. Al mismo tiempo que plantean que las principales decisiones no se toman dentro del Congreso, sino que se desarrollan en arenas informales entre el

Presidente y los gobernadores provinciales y luego son incorporados en el presupuesto haciéndolo más rígido.

De acuerdo a Uña (2005) la debilidad del rol del Congreso con respecto a su rol de aprobación y control del Presupuesto Nacional, se manifiesta en la aprobación del Presupuesto sin un análisis detallado, en la ausencia del seguimiento trimestral de la ejecución presupuestaria, en las excesivas modificaciones que el Poder Ejecutivo Nacional realiza al presupuesto aprobado y en el significativo retraso en la aprobación de la cuenta de inversión.

Este desempeño débil del Congreso sobre el proceso presupuestario puede comprenderse mejor acorde a Uña (2005: 41) al analizar los condicionantes que limitan su desempeño.

Los cuatro principales condicionamientos son:

- 1) la existencia de un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el ejecutivo caracterizado por un fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Economía y la delegación de poderes del Congreso en el Ejecutivo.
- 2) Desviaciones en las proyecciones macroeconómicas y en las estimaciones de recursos sobre las que se elabora el Presupuesto Nacional, implica que el Congreso aprueba un presupuesto que luego será modificado porque no se ajusta a la realidad.
- 3) Falta de integralidad del Presupuesto Nacional que representaba el 16% del mismo en el año 2005, sobre el cual el Congreso no tiene poder de decisión.
- 4) Alto nivel de rigidez del Presupuesto Nacional, lo cual condiciona la posibilidad de modificación y redistribución por parte del Congreso.

Otros estudios relacionados con el presupuesto reconocen la posición de un poder ejecutivo fuerte y de un rol debilitado en el proceso presupuestario. Especialmente referido a las limitaciones técnicas del Congreso para el análisis profundo de las cuestiones fiscales, y a la complejidad de la información técnica del Presupuesto. (Martirene, 2004), Sotelo Maciel (2003).

En esta línea de análisis en Uña, Bertello y Cogliandro (2005) se analiza el proceso de concentración de poderes del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria y la reiterada delegación de facultades por parte del Congreso al Jefe de Gabinete de Ministros para modificar el Presupuesto. De esta manera la utilización de los Decretos de Necesidad de Urgencia por parte del PEN para modificar el Presupuesto aprobado por el Congreso, y la



falta de revisión y de control de estos DNU por parte del Congreso, dejan al descubierto la debilidad del Congreso en materia presupuestaria, al mismo tiempo que ha implicado una concentración de poder por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

Por su parte, Santiso (2005) analiza la contribución de las Legislaturas en América Latina en el proceso presupuestario en sistemas presidencialistas con un sistema presupuestario altamente centralizado. Estas características son las que se aplican a Argentina, donde se reconoce que el rol del Congreso sobre el presupuesto es débil, en parte como resultado de la predominancia del ejecutivo, pero también debido a las propias ineficiencias de las legislaturas. Si bien las legislaturas cuentan con amplias atribuciones sobre el proceso presupuestario, fallan en el ejercicio de esas funciones.

El análisis del nivel de integralidad del Presupuesto Nacional es aún más incipiente, solamente hay estudios aislados que buscaron plantear y definir el problema, pero no se han realizados estudios que expliquen las causas del aumento de la pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional.

Uña (2005) estima la falta de integridad del presupuesto Nacional para el año 2005, el cual alcanza el 16% del PN, y describe los principales componentes de los fondos y organismos extra-presupuestarios.

Por otra parte, Rinaldi, Salazar, y Staffa (2005) realizan un análisis de la evolución de los fondos fiduciarios durante el período 2001-2006 donde, se destaca el importante crecimiento de los mismo de 8 a 16 fondos y de \$ 229 millones que representaban el año 2001 a \$ 4.178 millones para el año 2006. Al mismo tiempo que analizan la omisión que se realizó a la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal del año 1999, la cual establecía que los flujos financieros de los fondos fiduciarios debían incluirse en las leyes de presupuesto, y que los fondos fiduciarios sólo podían crearse por ley. En el trabajo se destaca que a partir del año 2003 se crearon 4 fondos a través de Decretos.

De manera general se ha planteado que la existencia de fondos fiduciarios y organismos/fondos extrapresupuestarios se explican en parte por la búsqueda de asegurarse las asignaciones de recursos para ciertos fines determinados y que queden exentos de la discrecionalidad en el manejo de los recursos. En este sentido Vega (2005), sostiene que:

“El origen de ciertas afectaciones de recursos es determinado por el interés de legisladores, administradores y ciertos grupos de poder, de asegurar asignaciones para determinados fines considerados por ellos como prioritarios. En algunos casos los legisladores quieren limitar a los administradores. En otros casos ciertos sectores de la administración quieren limitar las decisiones de los centros responsables de la política fiscal. En otros los intereses sectoriales pretenden garantizar su beneficio”.

Los grupos de interés protegen su parte de recursos en el Presupuesto Nacional, a través de recursos con asignación específica y fondos extrapresupuestarios, en lugar de hacerlo a través del proceso presupuestario formal. “Los conflictos políticos son resueltos por recursos con afectación específica (fondos fiduciarios) y aumento de gastos extrapresupuestarios”. (Braun y Cavalcanti, 2003).

Uña y Cogliandro (2008) analizan como uno de los principales hallazgos del sistema presupuestario argentino la creciente fragmentación del Presupuesto Nacional. Frente a este contexto de una creciente fragmentación y pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional, la Ley N° 25.917 del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal del año 2004, buscó limitar y reducir la pérdida de integralidad. Para ello, en el art. 3° se estableció que debían incorporarse al Presupuesto Nacional los fondos y organismos existentes que no consoliden en el Presupuesto General o no estén sometidos a las reglas generales de ejecución, antes del año 2007.

En resumen, si bien la escasa literatura reconoce la creciente pérdida de integralidad y por lo tanto fragmentación del Presupuesto Nacional, aún no se han realizado estudios que busquen explicar cuáles son las causas y los incentivos que permiten que tanto el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional no mantengan el nivel de integridad adecuado del Presupuesto Nacional.

#### **1.4. Hipótesis exploratorias**

**Hipótesis 1:** La pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional a través de la creación de los Fondos Fiduciarios por parte del PEN responde, por un lado, a la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto Nacional. Por otro lado, busca asegurar la disponibilidad de los recursos más allá del año fiscal y contar con

mayor autonomía en el manejo de los mismos, de la que tienen los organismos que se encuentran dentro del Presupuesto Nacional.

**Hipótesis 2:** la creación de los fondos fiduciarios por fuera del Presupuesto Nacional fue posible, por un lado, por la existencia de un sistema presupuestario dual. Por otro lado, por la existencia de un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el PEN y de un Congreso débil que no controla y no limita la discrecionalidad del PEN y que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal.

Como ya fuera señalado, el principal objetivo que se busca con la existencia de los fondos fiduciarios que no consolidan en el Presupuesto Nacional, es asegurarse el financiamiento de recursos y evitar sufrir recortes o suspensión de sus fondos, al mismo tiempo que buscan mayor autonomía y libertad para el manejo de los recursos. La salida de estos fondos de las normas generales presupuestarias implica que se encuentran fuera del proceso presupuestario formal y con menores controles. El proceso presupuestario, es decir, la formulación, aprobación y ejecución del Presupuesto Nacional se caracteriza por una preponderancia del PEN sobre el PLN. En este sentido el PLN desempeña un rol débil con respecto a la aprobación y control del presupuesto. Sin embargo, la influencia del Congreso sobre el Presupuesto Nacional se produce fuera del proceso presupuestario formal y a través de la aprobación de leyes que tienen impacto en los futuros gastos y recursos del presupuesto.

Con respecto a la responsabilidad del PEN, presentan incentivos para que los organismos escapen del control formal del sistema de administración financiera, en particular del sistema de cuotas presupuestarias. Este sistema, administrado por la Secretaría de Hacienda, si bien está diseñado para poder controlar y evitar el déficit fiscal, mantiene cierto nivel de rigidez y discrecionalidad para manejar los recursos de los organismos, que dificulta la gestión diaria de los mismos.

La necesidad de las reglas presupuestarias está en línea para establecer límites a los incentivos del PEN para aumentar el gasto y utilizarlo de manera discrecional. El PLN pone freno a la discrecionalidad del PEN mediante la aprobación de gastos por fuera del proceso presupuestario y de esta manera quedan fuera del alcance de modificación del PEN.

## CAPÍTULO 2: MARCO TEÓRICO

El marco teórico general bajo el cual se aborda la investigación es la “nueva economía política” o “nueva economía institucional” que basa su análisis en teorías positivas para explicar el comportamiento institucional.

Esta literatura centra el análisis sobre la cuestión del diseño institucional y sus implicancias sobre la lógica de funcionamiento del sistema político, el cual está afectado por costos de transacción entre los actores participantes. La teoría de la elección racional supone que los actores se guían por sus intereses personales al tomar decisiones aún cuando se traten de decisiones públicas. Asimismo se reconoce en toda relación contractual problemas de asimetría de información, oportunismo, intereses subjetivos, entre otras características.

En esta línea, North, (1998: 97), establece que “una teoría política basada en los costos de transacción se construye sobre los supuestos de que: a) la información es costosa, b) los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno y c) los acuerdos se cumplen sólo imperfectamente (enforcement imperfecto). Las decisiones que se toman utilizando semejante modelos (subjetivos), generan costos de transacción y hacen que los mercados políticos sean muy imperfectos”.

El tratamiento del desempeño de los actores del Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en relación con la integridad del presupuesto, a través de un enfoque de este tipo, condiciona la mirada en tanto se reconocen a priori problemáticas específicas. La debilidad en el cumplimiento de acuerdos tanto del Poder Ejecutivo como Legislativo implica la generación de mecanismos que les permita asegurarse que ciertos recursos queden fuera del juego discrecional de ambos.

Un marco de análisis para Argentina de la teoría política basada en los costos de transacción es desarrollado por Spiller y Tommasi (2003), quienes enfatizan la manera que las instituciones políticas influyen en el juego del proceso de elaboración de políticas, conduciendo hacia acuerdos intertemporales más o menos cooperativos.

Estos autores llegan a la conclusión que la baja calidad de las políticas públicas en Argentina es resultado de la incapacidad de lograr acuerdos intertemporales necesarios para

sustentar políticas públicas efectivas. “El proceso de elaboración de políticas está condicionado por los incentivos y restricciones de los actores políticos claves”. En este sentido, los actores claves, tienen incentivos de corto plazo o erróneos. Los legisladores tienen carreras de corto plazo, ya que sus decisiones están influenciadas por los líderes partidarios provinciales, quienes deciden la conformación de las listas electorales. Por su parte los gobernadores, si bien tienen horizontes de más largo plazo, los incentivos están orientados a lograr mayor cantidad de bienes públicos nacionales para sus jurisdicciones.

Aplicada esta teoría en el marco del proceso presupuestario, puede inferirse, que el presupuesto en parte es el resultado del conflicto de intereses del representante con electorado basado geográficamente. Esto implica dos problemas: la determinación del tamaño del presupuesto y la asignación de proyectos entre los diferentes distritos. (Alesina y Perotti 1996:9). La explicación que proponen 5 está referida a que la representación con base geográfica tiende a sobreestimar los beneficios de los proyectos públicos en sus distritos en relación con los costos de financiamiento que se distribuyen a nivel nacional.

Este modelo explica los gastos en proyectos del tipo “pork barrel” donde se prioriza el gasto en proyectos locales con el fin de conseguir mayores votantes sin internalizar su efecto de la carga tributaria federal para financiar esos proyectos.

De esta manera, frente a la situación de actores con incentivos e intereses que dificultan el logro de objetivos comunes y el logro de acuerdos intertemporales es necesaria la existencia de reglas de juego claro que limiten la discrecionalidad de los actores involucrados.

Este es el objetivo que se persigue con la existencia de instituciones o reglas presupuestarias, las cuales se definen como “las reglas y regulaciones acorde a las cuales los presupuestos son formulados, aprobados e implementados” (Alesina y Perotti, 1994: 32).

Estos autores diferencian tres tipos de reglas presupuestarias: reglas numéricas, reglas de procedimiento y reglas de transparencia. Las reglas numéricas son las que establecen límites al endeudamiento y persiguen la disciplina fiscal, pero si bien son necesarias no son suficientes para mantener la disciplina fiscal. Las reglas de procedimientos apropiadas establecen quien y cuando tienen influencia en resultado final del presupuesto. Al mismo

tiempo que las reglas de transparencia son igualmente importantes, ya que “presupuestos creativos” pueden sortear las reglas más estrictas de procedimiento. De esta manera las reglas de procedimiento y transparencia están estrechamente relacionadas: “reglas de procedimiento tienen impacto en el resultado final si luego puede ser monitoreadas gracias a la transparencia”. (Alesina y Perotti, 1996: 7).

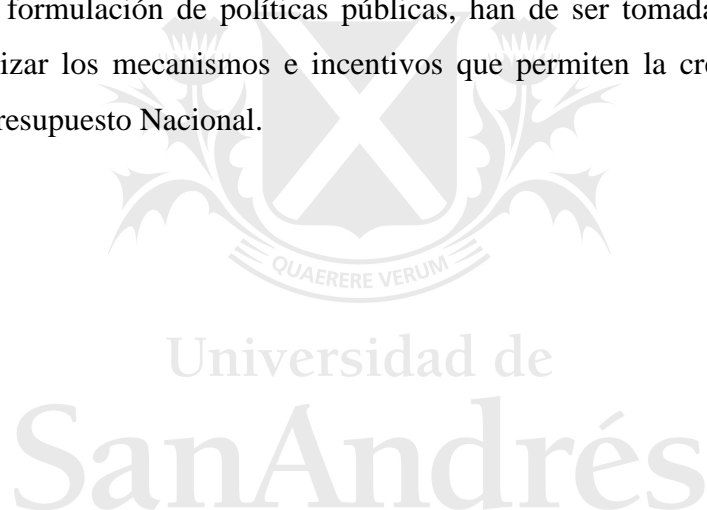
La complejidad de los presupuestos en parte es inevitable, pero también en parte es creado, ayuda a “esconder” el verdadero balance de los costos y beneficios para los contribuyentes. Generalmente los gobiernos esconden pasivos, trasladándolos a futuros presupuestos o usando fondos que están fuera del presupuesto. Los políticos tienen pocos incentivos para elaborar presupuestos simples y claros. Es posible identificar dos teorías que sustentan esta explicación. En primer lugar, la “Ilusión fiscal” explicada por Buchanan y Wagner 1977 (citado en Alesina y Perotti, 1994), donde los votantes generalmente sobreestiman los beneficios del gasto público y subestiman los costos de los impuestos. La falta de transparencia de los presupuestos puede aumentar la confusión de los votantes y reducir los incentivos de los políticos a ser fiscalmente responsables. La segunda explicación se basa en la creación de “confusión” y en particular haciendo menos clara el modo que las políticas se traducen en resultados, los políticos pueden retener ventajas estratégicas versus votantes racionales pero no muy bien informados. Esta ventaja de información puede desaparecer con procedimientos transparentes. (Alesina y Perotti, 1996: 24).

Es por ello que se plantea la importancia de la transparencia fiscal - que hace hincapié en la apertura al público en lo que se refiere a la estructura y las funciones del gobierno, las intenciones de la política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones fiscales (Kopits y Craig, 1998) – como una manera de establecer reglas de juego claras para la interacción de los actores. De esta manera el cumplimiento de las reglas de transparencia puede limitar la discrecionalidad de los políticos en el manejo de los recursos públicos y del presupuesto.

Sin embargo, en el caso Argentino, los altos de costos de transacción que enfrenta en la elaboración de las políticas públicas, limita el cumplimiento de los acuerdos intertemporales y por lo tanto el cumplimiento de las reglas presupuestarias se ve afectado por este contexto.

Las debilidades para lograr acuerdos intertemporales tienen sus raíces en el desbalance del equilibrio de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En este sentido Spiller y Tommasi (2003) sostienen: “el ejecutivo tiene excesivos márgenes para realizar modificaciones a los acuerdos realizados, reduciendo los incentivos para trabajar hacia esos acuerdos en primer lugar. La capacidad de acción unilateral, y la falta de institucionalización del Congreso y de la carrera de los legisladores, ha movido el centro de la escena política del Congreso Nacional hacia otras arenas. La negociación política se centra en el ámbito del ejecutivo, en reuniones del Presidente con los gobernadores, o en reuniones de los líderes de los partidos políticos nacionales. Estas arenas informales no han sido estructuradas para el cumplimiento institucional de las negociaciones.”

De esta manera, las consideraciones de estos autores que plantean elevados costos de transacción en la formulación de políticas públicas, han de ser tomadas en cuenta en el momento de analizar los mecanismos e incentivos que permiten la creciente pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional.



### **CAPÍTULO 3: METOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN**

Se busca explicar las causas y la dinámica que permitieron la creación de los fondos fiduciarios fuera del Presupuesto Nacional y que debilitan el cumplimiento de la Regla Presupuestaria de Integralidad del Presupuesto.

El período de análisis de los fondos fiduciarios es 1995-2007, ya que en el año 1995 se crea el primer fondo fiduciario. Si bien el último fondo fiduciario es creado en el año 2004, el periodo de análisis se extiende hasta el 2007 porque era el plazo máximo que establecía la Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal para que se incluyan los flujos financieros de los fondos en las leyes de Presupuesto Nacional.

El punto de partida de las prácticas que interesa estudiar son las acciones de los miembros del PEN, Presidente, Jefe de Gabinete y Ministros, así como de los Legisladores Nacionales responsables de la firma de los decretos y de la aprobación de leyes respectivamente que permitieron la creación de los fondos fiduciarios como organismos fuera del Presupuesto Nacional o que no consolidan en el mismo. Las acciones de los actores, tanto del PEN como del PLN, están determinadas o restringidas por las instituciones, es decir por las reglas de juego. Cabe destacar, que en el planteo de las hipótesis que se efectúa refiere por un lado, el accionar de los miembros del PEN a los incentivos que les impone el sistema de administración financiera.

Por otra parte, el accionar de los legisladores refiere a los incentivos que le impone el sistema presupuestario jerárquico con concentración de poder en el ejecutivo. La unidad de análisis serán las acciones e incentivos de los funcionarios del PEN y los legisladores para la creación de fondos fiduciarios.

El criterio de selección de las categorías sobre las cuales se analiza el accionar y comportamiento de los funcionarios y legisladores está compuesto de varios elementos:

- a) Importancia y/o crecimiento en términos presupuestarios de los fondos fiduciarios considerados durante el período 1995-2007.
- b) Variedad en la naturaleza de creación de los fondos fiduciarios: instrumento legal y actor responsable.



- c) Contexto económico y fiscal del gobierno nacional en el momento de creación de los FF y fuente de financiamiento de los mismos.
- d) Incumplimiento de reglas fiscales establecidas por la creación de los FF.
- e) Modificaciones de los objetivos o finalidades originales que tenían los FF analizados

La presencia de todas y cada una de estas condiciones no es necesaria, pero la confluencia permitirá aportar mayores posibilidades de análisis. De esta manera, se seleccionó una muestra del total de los FF, dentro de cada una de las categorías. Así los 6 fondos fiduciarios más importantes analizados son los siguientes: Sistema de Infraestructura de Transporte, Desarrollo Provincial, Transporte Eléctrico Federal, Infraestructura Hídrica, Federal de Infraestructura Regional y Subsidios Consumo Residencia de Gas. Estos fondos tienen una significativa relevancia presupuestaria, ya en el año 2007 representaban el 99% del total de gasto de los fondos fiduciarios. Además, se analizarán los 3 fondos (Programa de Fideicomisos MYPES II Programa Global de Crédito a la Minería y Pequeña Empresa, Fideicomisos de Gas y Financiación de la ampliación de Transporte de Energía Eléctrica) que se crearon a partir del año 2003 creados por Decreto del PEN, ya que contradicen la Ley de Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152) que permite la creación de los fondos sólo a través de una ley.

Los aspectos que se consideran en cada una de estas categorías seleccionadas son:

- Figura jurídica de creación (Ley, Decreto o Resolución), marco legal en el que se encuentran comprendidos.
- Autoridad responsable -Poder Legislativo o Poder Ejecutivo- y su caracterización.
- Características principales: objetivos y funciones, composición, sector productivo que representan.
- Caracterización de los recursos: origen, modo de financiamiento, recursos aportados por el Estado, evolución.
- Fundamentos y considerandos plasmados en el instrumento legal de creación (ley o decreto) para salir del proceso presupuestario formal.
- Sistema de control y evaluación previstos.

Las técnicas de investigación para abordar las unidades de análisis utilizadas son: en primer lugar, la evolución y caracterización del proceso presupuestario a partir de la reforma del Sistema de Administración Financiera, luego de la sanción de la Ley de Administración Financiera en 1992, haciendo hincapié en el desempeño del PEN y el PLN. Esto se hará mediante varios medios:

- revisión de la bibliografía especializada sobre los principales problemas del proceso presupuestario, de donde se espera obtener la existencia de mecanismos y reglas informales.
- análisis de la evolución de la legislación referida a limitar la pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional.
- análisis en detalle de los instrumentos legales de creación de los fondos fiduciarios.

En segundo lugar, en el caso de los fondos que fueron creados por ley se analizan los registros del debate producido en el Congreso para la aprobación de la ley, argumentos a favor y en contra de la aprobación, cámara iniciadora del proyecto de ley, origen partidario y provincial de los legisladores autores de la ley.

La fuente primaria de información es el análisis de las Leyes de Presupuesto Nacional durante el periodo 1995-2007, los Mensajes de Remisión de los Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 1995-2007, y las Cuentas de Inversión del mismo periodo.

La metodología de la investigación utilizada es a través de datos primarios: análisis de las leyes de presupuesto, mensajes de remisión de los proyectos de ley de presupuesto, cuentas de inversión, marco legal: leyes y decretos vinculados con el proceso presupuestario argentino, los fondos fiduciarios. Por otra parte, se utilizan datos secundarios: a) investigaciones anteriores, fuentes estadísticas, y documentos producidos por organismos oficiales, y b) información obtenida a través de entrevistas a informantes claves de diversos niveles jerárquicos

## **CAPÍTULO 4: EL PROCESO PRESUPUESTARIO COMO MARCO DE ANÁLISIS DE LA INTEGRALIDAD DEL PRESUPUESTO NACIONAL**

El objetivo de este capítulo es analizar las características del proceso presupuestario en Argentina y su influencia en la integralidad del Presupuesto Nacional. Para ello, en primer lugar se desarrolla las principales reformas del sistema presupuestario. En segundo lugar, se analiza la delegación de facultades del PLN al PEN con respecto al proceso presupuestario.

### **4.1. Reforma del sistema presupuestario: principales características de la Ley de Administración Financiera con relación a la integralidad del Presupuesto Nacional**

La realidad económica del país de la década de los 80 caracterizada por un contexto inflacionario no permitía la utilización del presupuesto como una herramienta de gestión y previsión de la política pública. Por el contrario, la formulación del presupuesto se basaba en la aplicación de un cálculo porcentual financiero para actualizar periódicamente, y en la medida de lo posible el valor de los créditos presupuestarios, teniendo en cuenta la tasa de inflación, pero sin considerar la programación a cumplir por parte de los organismos.

La sanción del presupuesto se realizaba de manera extemporánea y su papel se redujo a la sanción de un proyecto ya ejecutado en gran parte. Por otra parte, no había una integración de los sistemas de Tesorería, Contabilidad, Crédito Público y Presupuesto. La Tesorería General de la Nación cumplía meras funciones de una caja pagadora sin vinculación con los aspectos financieros y monetarios del sector público nacional. La contabilidad no tenía integrado los sistemas y no se contaba con un sistema de información oportuno y confiable de la gestión pública financiera. No existían normas que regularan el crédito público ni una organización que lo administrase, al mismo tiempo que se desconocía el monto de los activos públicos y de los pasivos reales contingentes. Por último, cabe destacar que el sistema legal vigente no contemplaba una participación del Congreso en decisiones claves del sector, como es el caso de la administración presupuestaria o la de crédito público. (ASAP, 1992)

A partir del año 1991, con el Plan de Convertibilidad se inicia la reforma del sistema de administración financiera pública, la cual se vio plasmada a partir de la sanción de la Ley

Nº 24.156 Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (LAF), en el año 1992 y en vigencia en 1993. Esta reforma implicó un reordenamiento de las cuentas públicas nacionales, bajo una concepción integral de los sistemas que componían la administración financiera.

*“Esta reforma se sustenta en una concepción adecuada de que la reforma de los sistemas básicos que la conforman: presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad, se deben realizar bajo un enfoque integral e integrador. Se considera que dicha reforma es parte de la reforma administrativa del Estado y que, por tanto, implica un profundo cambio en los procesos de administración y gestión de los recursos financieros del sector público”.* (Makón, 2005: 2)

Se lograron importantes avances en la obtención de información sobre la gestión económica-financiera de los organismos públicos, permitiendo mejorar la toma de decisiones en materia de asignación de recursos. Sin embargo, no se lograron cambios tan profundos en la vinculación de las metas físicas con los recursos financieros. Es decir, se restableció la cultura presupuestaria, que implicó, por un lado, el cumplimiento de los plazos legales por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para la presentación y aprobación, respectivamente, de los proyectos de ley de presupuesto. Por otro lado, los funcionarios públicos debieron programar su gestión anual y sujetarse en su gestión diaria a la existencia de un presupuesto que orientaba y, a la vez le fijaba límites a su gestión. (Makón, 1999:8)

Si bien la reforma implicó una mayor participación del Congreso en las finanzas públicas a través de la asunción de mayores roles en la aprobación del Presupuesto, en la información sobre ejecución y en el manejo del endeudamiento público. Esto implicó un mayor rol del PLN para que el PEN cumpla los objetivos de política propuestos. (Makón 2002). En la práctica, el proceso de reforma estuvo concentrado en el Ministerio de Economía y en particular en la Secretaría de Hacienda.

De manera particular esta reforma del sistema de administración financiera implicó, avances en la búsqueda de una mayor integralidad del presupuesto. En este sentido, Las Heras (1994: 14) destacaba las siguientes características de la nueva ley:

- La LAF tenía como principio el equilibrio de las cuentas públicas

En 1989 los gastos cuasifiscales del Estado Nacional que se encontraban fuera del Presupuesto Nacional y del control del Tribunal de Cuentas, alcanzaban los U\$S 12.600. Este era el monto que financiaba el BCRA al gobierno en 1989, los cuales no estaban incluidos como gasto fiscal, ni en los registros de la CGN ni menos en la Cuenta de Inversión.

- La aplicación de la LAF implicaba cierta severidad en el manejo financiero (necesario para ese momento) en los siguientes instrumentos:
  - **Aplicación a la totalidad del Sector Público Nacional:** la LAF establecía en la versión original del Art. 8 que “las disposiciones de esta Ley serán de aplicación en todo el Sector Público Nacional, el que a tal efecto está integrado por :
    - a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.
    - b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias. 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 y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté, a cargo del Estado nacional a través de sus jurisdicciones o entidades”.

De esta manera, la LAF en su concepción sistémica de la problemática financiera, incluía a la totalidad de los sistema institucionales al considerarse como ámbito de aplicación de la Ley de a la totalidad del Sector Público Nacional.

- **Límites al gasto:** todo incremento del total del presupuesto de gastos previstos en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, deber contar con el financiamiento respectivo (art.28).

El monto total de las cuotas de compromiso fijadas para el ejercicio no podrán ser superiores al monto de los recursos recaudados durante el año (art. 34).

- **Requerimientos de la programación física y financiera:** las jurisdicciones y entidades deberán programar, para cada ejercicio, la ejecución física y financiera de los presupuestos, siguiendo las normas que fijará la reglamentación y las disposiciones

complementarias y procedimientos que dicten los órganos rectores de los sistemas presupuestario y de tesorería

La LAF era más restrictiva que la antigua ley de contabilidad con el objetivo de asegurar la política de ajuste del Estado y garantizar el equilibrio fiscal a futuro, independientemente del funcionario de turno. El principio de derecho administrativo de la discrecionalidad de los actos de los funcionarios es severamente restringido para evitar que dicha discrecionalidad se convierta en una situación fuera de control.

- ***Eliminación de las cuentas especiales:*** las cuentas especiales a las que se les destinaban recursos públicos afectados a la atención de determinados gastos. Algunas cuentas especiales importantes (destinadas a obras energéticas y viales) funcionaron al principio al margen del presupuesto. En la década de los 70 se hicieron esfuerzos por incorporarlas al presupuesto, en el que llegó a haber alrededor de 100 cuentas especiales. Con la ley de Administración Financiera, de 1992, desaparecieron las cuentas especiales del presupuesto, incorporándose algunas de ellas como recursos afectados de la administración central. (Vega, 2005).

En síntesis la reforma del sistema de administración financiera implicó un avance importante en el ordenamiento de las cuentas públicas y en la utilización nuevamente del Presupuesto Nacional como herramienta de gestión de las políticas públicas. En particular, con la eliminación de las cuentas especiales implicó un mejor ordenamiento del Presupuesto Nacional.

#### **4.2. La delegación de facultades del Poder Legislativo Nacional al Poder Ejecutivo Nacional y los superpoderes modifican las reglas del proceso presupuestario<sup>3</sup>.**

El mayor protagonismo otorgado al Congreso por parte de la LAF en materia de presupuesto, no se reflejó de manera cabal en la práctica. A partir de 1995 y con la crisis económica del Tequila el Congreso delegó al PEN facultades a los fines de poder recortar

---

<sup>3</sup> Para un mayor desarrollo de la Delegación de Facultades ver Uña, Bertello y Cogliandro (2005).

gastos. El incremento en la delegación de facultades se mantiene a lo largo del período 1996–2007.

Por su parte, a través de la Ley N° 24.629 Segunda Reforma del Estado (art. 7 y 8) se delegaba las facultades en materia de administración en el PEN, con el fin de realizar una reorganización del Sector Público Nacional que permitiría una mayor eficiencia y racionalización del mismo.

Para cumplir con este objetivo, esta ley en el art. 8 le otorgaba amplios poderes al PEN:

- centralizar, fusionar, transferir a las provincias, reorganizar o suprimir, organismos descentralizados creados por ley,
- disponer la supresión de recursos propios de la Administración Central con afectaciones específicas establecidas por ley, excepto aquellas afectaciones destinadas a las provincias o a financiar gastos de seguridad social.
- proceder a la privatización de actividades relacionadas con la prestación de servicios periféricos y la gestión de producción de obras o bienes que se encuentren a cargo de las jurisdicciones o entidades de la administración central. Se excluye la privatización de empresas públicas, universidades, entidades financieras oficiales, entes reguladores de servicios públicos y la participación del Estado Nacional en entes y/o empresas binacionales, parques nacionales.

Además, la Ley N° 24.764 de Presupuesto Nacional 1997 en el art. 13 facultaba al JGM a realizar modificaciones en los créditos para lograr el cumplimiento de la Ley N° 24.629 Segunda Reforma del Estado. También esta ley (art. 15) autorizaba al JGM a realizar modificaciones en el presupuesto dentro del total aprobado, con sujeción al art. 37 de la LAF (quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades). Por otra parte no dejaba reducir los créditos de obligaciones a cargo del tesoro y servicios de la deuda (art. 16). Este otorgamiento de facultades al JGM con algunas restricciones, en las leyes de Presupuesto de los años 1998 y 1999, se mantuvieron parcialmente. Es decir, se permitía al JGM realizar modificaciones con sujeción al art. 37 de la LAF, pero ya no se ponía la restricción de no poder reducir las partidas correspondientes a Obligaciones a Cargo del Tesoro y Servicios de la Deuda. Las leyes de presupuestos 2000 y 2001 amplían la discrecionalidad del JGM, al permitirle realizar

modificaciones en el presupuesto sin sujeción al art.37 de la LAF. Además en la Ley N° 25.237 de Presupuesto 2000 (art. 20) autorizaba al JGM a reducir gastos para poder cumplir con el déficit fiscal establecido por la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal. Si bien en las leyes de presupuesto correspondientes a los años 2002, 2003 y 2006 las modificaciones que realiza el JGM deben respetar los límites establecidos por el art. 37 de la LAF, en las leyes de presupuesto de los años 2004 y 2005 se vuelve a dejar sin efecto la sujeción a dicho artículo. De esta manera, cada año que se aprobaba la ley de presupuesto se hacía explícito la delegación de facultades al JGM con mayores o menores restricciones. Finalmente, en el año 2006 por la Ley N° 26.124 se modifica el art. 37 de la LAF y se autoriza al JGM a realizar reestructuraciones dentro del total aprobado pero quedando comprendidas las modificaciones que involucren gastos corrientes, de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.

En definitiva, se establecía por ley una mayor discrecionalidad a favor del PEN, que de hecho se le otorgaba cada año. A modo de ejemplo, en el Cuadro N° 1 se observan las modificaciones que realizaba el PEN al presupuesto aprobado por el Congreso durante la etapa de ejecución del presupuesto, mediante Decretos de Necesidad y Urgencia y Decisiones Administrativas. Así mientras en el año 2004 el incremento que realizó el PEN al presupuesto aprobado por el Congreso fue del 15,9%, en el 2007 se duplica al 30,7%.

**Cuadro N° 1: Ampliaciones a la Ley de Presupuesto Nacional por DNU y Facultades Delegadas al JGM. Periodo 2004-2007.**

		DNU	DA	TOTAL
2004	Cant	3	10	
	millones\$	6.772,7	2.738,0	9.510,7
	% Presupuesto Aprobado (\$59,712 m)	11,3%	4,6%	15,9%
2005	Cant	4	29	
	millones\$	10.788,9	4.495,6	15.284,5
	% Presupuesto Aprobado (\$77,530,8 m)	13,9%	5,8%	19,7%
2006	Cant	3	44	
	millones\$	1.958,0	3.298,8	5.256,8
	% Presupuesto Aprobado (\$93,722 m)	2,1%	3,5%	5,6%
2007*	Cant	2	44	
	millones\$	18.870,0	15.908,0	34.778,0
	% Presupuesto Aprobado (\$113,221 m)	16,7%	14,1%	30,7%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Observatorio Fiscal de ASAP.



Por otra parte, además de esta delegación sistemática de facultades al JGM por parte del Congreso, debe considerarse que en marzo del año 2001 a través de la Ley N° 25.414 se generaliza la delegación de facultades al PEN y se otorgan “superpoderes” donde le permitía fusionar o centralizar entes autárquicos, decidir la descentralización de organismos de la Administración Central y otorgarles autarquía. Además facultaba al PEN a crear tasas o recursos no tributarios con afectación específica para el desarrollo de proyectos de infraestructura, modificar procedimientos tributarios, aduaneros, crear exenciones y establecer medidas tributarias especiales (diferimientos, reintegros, deducciones, regímenes especiales de amortización y/o bonificaciones de impuestos), modificar normas de rango legislativo en caso de obstaculizar la desregulación económica, entre otras cosas. Cabe destacar, que si bien esta ley fue derogada<sup>4</sup> a fines de 2001, se crearon por decreto dos de los 6 FF analizados: el Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte y el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica, utilizando las facultades que la ley le otorgaba.

En síntesis, la delegación de facultades del Congreso al PEN, para modificar partidas del Presupuesto Nacional que originalmente le correspondían al Congreso sumado a la ley de superpoderes, incrementaron la concentración de poder en materia presupuestaria del PEN quedando el PLN en una posición más debilitada. Una de las consecuencias importante de éste mayor nivel de atribuciones otorgado al PEN fue la creación de varios fondos fiduciarios durante la vigencia de la ley de superpoderes.

---

<sup>4</sup> Por la Ley N° 25.556 en diciembre de 2001.

## CAPÍTULO 5: LOS FONDOS FIDUCIARIOS: ORIGEN Y CRECIMIENTO

El objetivo de este capítulo es analizar el origen de los fondos fiduciarios, considerando el marco normativo existente y el significativo crecimiento que tuvieron en el periodo 1995-2007.

### 5.1. Marco normativo que regula a los Fondos Fiduciarios

La Ley N° 24.441 de “Financiamiento para la Vivienda y la Construcción” sancionada en el año 1994 y promulgada en 1995, introduce la figura del fideicomiso como herramienta financiera en Argentina, para regular los fideicomisos privados. Esta ley se aprueba en el contexto de la crisis del Tequila para la financiación de la construcción de viviendas. (Manzano, 2002 ; Lamberto, 2005).

La Ley 24.441 define en el artículo 1° que habrá fideicomiso cuando “una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario) quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario) y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario”.

Una de las principales características que le otorga seguridad al fideicomiso es que los bienes fideicometidos constituyen un patrimonio separado del patrimonio del fiduciario y del fiduciante, y pueden comprender inmuebles, muebles registrables o no, dinero, títulos, valores y otros derechos.

En el contrato de fideicomiso intervienen cuatro partes<sup>5</sup>:

- Fiduciante: es quien transmite la propiedad fiduciaria de los bienes
- Fiduciario: es quien recibe los bienes del fideicomiso, con las facultades de un propietario, y asume la obligación de cumplir con ellos una determinada administración o gestión.
- Beneficiario: es quien recibe los beneficios producidos por la gestión o administración de los bienes fideicometidos.

---

<sup>5</sup> Informe Especial Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional. AGN Informe N° 23- 2005.

- Fideicomisario: es a quien debe entregarse los bienes vencido el plazo o cumplida la condición a la que se subordina la existencia del contrato de fideicomiso.

Cabe destacar, que los fideicomisos públicos no tienen normativa específica y quedaron encuadrados dentro de la Ley 24.441. Esta situación genera ciertas contradicciones ya que esa ley fue pensada para el ámbito privado y para el financiamiento y construcción de viviendas. De esta manera, esta ley debe suplir el vacío legal en materia de regulación de los fideicomisos públicos.

Kiper y Lisoprawski (citado en Manzano 2002: 7) describen al fideicomiso público como el contrato por medio del cual el Estado (nacional, provincial o municipal), por medio de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de bienes de dominio público o privado del Estado, o afecta fondos públicos a un fiduciario (por lo general instituciones nacionales o provinciales de crédito) para realizar un fin lícito de interés público.

De acuerdo a Manzano (2002: 7) los fideicomisos públicos tienen ciertas características específicas:

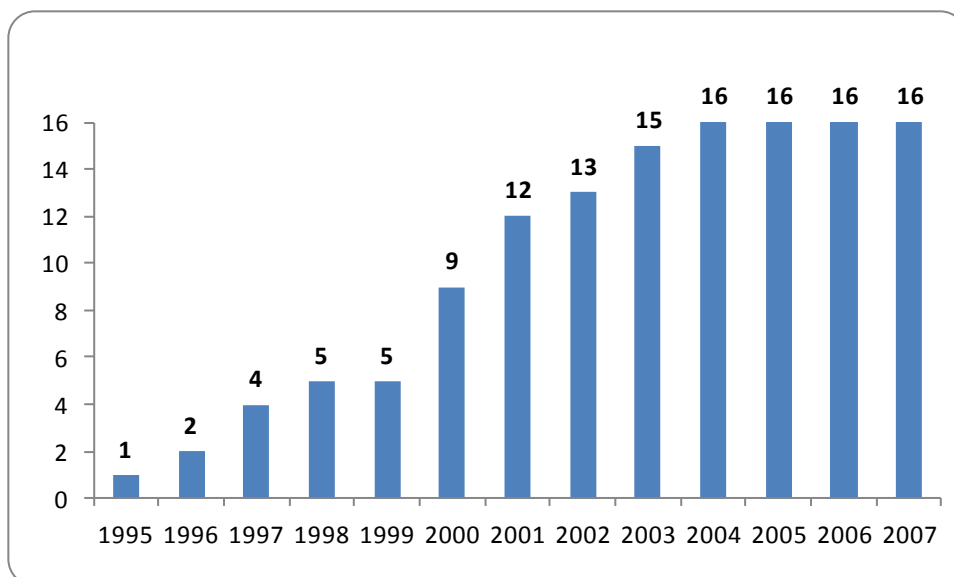
- Dictado del acto administrativo, a partir de 2002 por ley, donde se fijan los objetivos y características del mismo
- Una entidad pública o privada, en general es una institución financiera oficial que cumple la función de fiduciario.
- Una finalidad de interés general que justifique la constitución de estos fondos fiduciarios.
- La existencia de un consejo de administración.
- En términos generales, se prevé al Estado Nacional como fideicomisario de estos fideicomisos, en el caso que exista remanente de bienes a la finalización del mismo.

Uno de los principales aspectos que justifican la creación de fondos fiduciarios es asegurar la intangibilidad de los recursos para llevar a cabo los objetivos propuestos por el fondo. De esta manera, es clave que se mantengan los objetivos de creación a los fines de poder asegurar través de los años y más allá de las restricciones presupuestarias el cumplimiento de los mismos.

## 5.2. Origen y crecimiento de los Fondos Fiduciarios.

Una vez aprobada la Ley 24.441, se crearon los primeros fondos fiduciarios en el año 1995 con una fuerte tendencia de crecimiento en cuanto al número de fondos y al presupuesto asignado a los mismos. Hasta el año 1998, tal como se observa en el Gráfico N° 1 se crean en promedio un fondo por año. Pero, esta tendencia se incrementa a partir del año 2000, ya que en el periodo 2000-2002 se crearon 8 nuevos fondos fiduciarios. Mientras que, en el periodo 2003-2004 se crearon 3 nuevos fondos, y de esta manera la cantidad de fondos fiduciarios alcanzaba a un total de 16, cifra que se mantuvo constante hasta el 2007.

**Gráfico N° 1: Evolución y crecimiento de los Fondos Fiduciarios**

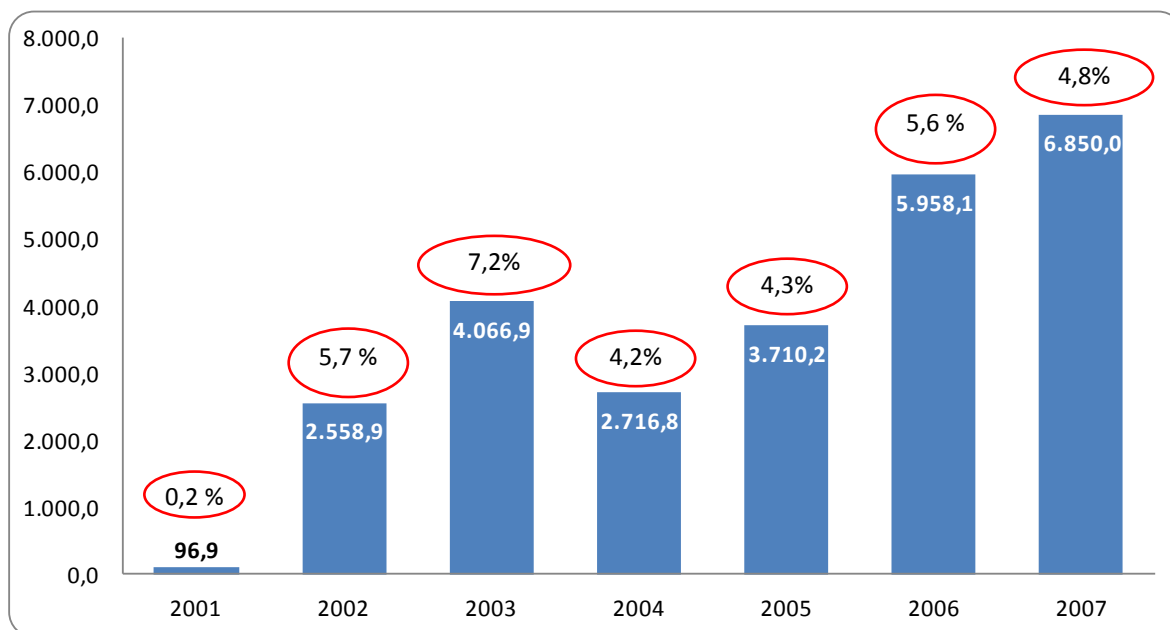


*Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Cuentas de Inversión 1995-2007. Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*

Esta importancia en el crecimiento de la cantidad de los fondos fiduciarios, también se refleja en el crecimiento exponencial de sus gastos. Tal como se observa en el Gráfico N° 2, si se compara el año 2001<sup>6</sup> con respecto al año 2007, el gasto total destinado a los fondos creció un 6.900% aproximadamente, pasó de \$96,9 millones a \$6.850 millones en el 2007.

<sup>6</sup> A partir de la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal aprobada en 1999 se estableció que el flujo de fondo de los Fondos Fiduciarios debían estar en el Presupuesto Nacional. Es por ello, que a partir del Presupuesto Nacional 2001 se cuenta con información de los recursos y gastos que utilizan los fondos fiduciarios.

**Gráfico N° 2: Evolución de los gastos de los Fondos Fiduciarios. Período 2001-2007.**  
**En millones de pesos y % del Presupuesto Nacional.**



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas de Inversión 2001-2007. Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*

Este crecimiento también se produce en términos relativos con respecto al Presupuesto Nacional. En el año 2001, los fondos fiduciarios representaban el 0,2% del Presupuesto Nacional, mientras que en el año 2007 esa participación se incrementó al 4,8%. La mayor participación se observa en el año 2003, donde los fondos fiduciarios representaban el 7,2% del Presupuesto Nacional.

De esta manera, dado el importante crecimiento que tuvieron los fondos fiduciarios con respecto al número y al presupuesto, a continuación se analiza en detalle las causas y origen de creación de los mismos, considerando los fondos más importantes y que concentran la mayor parte del gasto.

## **5.2. Criterios de selección para el análisis de los principales Fondos Fiduciarios**

El análisis en detalle de los 6 fondos fiduciarios seleccionados tiene como objetivo comprender las causas y fundamentos de su creación. Para ello, se considera el marco formal de origen y creación, los procesos informales y la brecha entre ambos; y el rol de

los actores involucrados, principalmente el papel que desempeñaron el Poder Ejecutivo Nacional y el Poder Legislativo Nacional en la creación de los fondos.

El criterio de selección de los fondos a analizar, es acorde a las siguientes condiciones:

- a) Relevancia presupuestaria.
- b) Fecha de creación: se analizan fondos que se crearon durante los dos períodos más importantes en el que se surgieron el 80% de los fondos fiduciarios: 1995-1998 y 2000-2002.
- c) Instrumento de creación: en la muestra se incluyen fondos que fueron creados por Ley, Decreto y Resolución.
- d) Poder de Gobierno responsable de la creación: en la muestra se incluyen fondos creados por el Poder Ejecutivo Nacional y por el Poder Legislativo Nacional.

De esta manera, los fondos fiduciarios a analizar tal como se observa en el Cuadro N° 2 son los siguientes: i) Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, ii) Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, iii) Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal, iv) Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte, v) Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica y vi) Fondo Fiduciario para el Subsidio de Consumo Residencial de Gas.

**Cuadro N° 2: Fondos Fiduciarios seleccionados.**

Fondo Fiduciario	2007		Año de creación	Instrumento legal y Poder Gobierno responsable de la creación
	\$	%		
<b>1. Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial</b>	846.126.049	12,4%	1995	Decreto N° 286/95 PEN
<b>2. Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional</b>	78.734.716	1,1%	1997	Ley N° 24.855 PL
<b>3. Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal</b>	1.476.883.683	21,6%	2000	Resolución 657/99 PEN
<b>4. Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte</b>	3.679.576.094	53,7%	2001	Decreto N° 976/01 PEN
<b>5. Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica</b>	501.427.590	7,3%	2001	Decreto N° 1.381/01 PEN
<b>6. Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas</b>	180.747.084	2,6%	2002	Ley N° 25.565 art. 75, y decreto 786/02 PL
<b>Subtotal (6)</b>	<b>6.763.495.219</b>	<b>98,7%</b>		
<b>Otros</b>	<b>86.514.845</b>	<b>1,3%</b>		
<b>Presupuesto Total de los Fondos Fiduciarios (16)</b>	<b>6.850.010.064</b>	<b>100,0%</b>		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuenta de Inversión 2007. Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y Decretos: N°286/95, N° 976/01, N°1381/01 y Leyes: N° 24.855 y 25.565. [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar).

El gasto de estos 6 fondos fiduciarios ascendió \$6.763 millones para el año 2007, y representaba el 98,7% del presupuesto total (\$6.850 millones) de los fondos fiduciarios. Cabe destacar que sólo 3 fondos fiduciarios (Sistema de Infraestructura de Transporte, Transporte Eléctrico Federal y Desarrollo Provincial) concentran el 87,6% del gasto total.

## **CAPÍTULO 6: LAS CAUSAS DE CREACIÓN DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS: VARIABLES DE ANÁLISIS**

El objetivo de este capítulo es analizar las características y similitudes en el proceso de creación de los fondos fiduciarios, a los fines de poder comprobar las hipótesis planteadas. Para ello, se definieron cuatro principales variables de análisis, las cuales responden a comprobar la creación de los FF como instrumento de financiamiento extrapresupuestario y la concentración y discrecionalidad del PEN en este proceso de creación frente a un PLN debilitado y con escaso nivel de influencia en el proceso presupuestario formal.

Las variables de análisis son las siguientes:

- 6.1. Marco Legal: instrumento de creación y rol de los actores
- 6.2. Objetivos, finalidades y justificación desde el marco formal para la creación y plazo de duración.
- 6.3. Destinatarios
- 6.4. Financiamiento y mecanismos de redistribución de los fondos.

**Hipótesis 1:** La pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional a través de la creación de los Fondos Fiduciarios por parte del PEN responde, por un lado, a la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto Nacional. Por otro lado, busca asegurar la disponibilidad de los recursos más allá del año fiscal y contar con mayor autonomía en el manejo de los mismos del que tienen los organismos que se encuentran dentro del Presupuesto Nacional.

**Hipótesis 2:** la creación de los fondos fiduciarios por fuera del Presupuesto Nacional fue posible, por un lado, por la existencia de un sistema presupuestario dual. Por otro lado, por la existencia de un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el PEN y de un Congreso débil que no controla y no limita la discrecionalidad del PEN y que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal.



<b>Variables/ hipótesis</b>	<b>Hipótesis 1</b>	<b>Hipótesis 2</b>
Financiamiento y mecanismos de redistribución de los fondos	X	
Marco legal		X
Objetivos		X
Destinatarios		X

La fuente de información que se utiliza para el análisis de las variables son los instrumentos legales de creación y sus modificaciones ya sean decretos, resoluciones o leyes.

### **6.1. Marco Legal: instrumento de creación y el rol de los actores**

En el análisis de esta variable, por un lado, se considera el instrumento legal de creación, según sea Ley, Decreto o Resolución. Se hace especial hincapié en diferenciar si el fondo fiduciario fue creado por iniciativa del PEN o del PLN. Por otro lado, se analiza el rol de los actores y la distribución de responsabilidades, es decir quien asume el rol de fiduciante (organismo que cede los fondos del fideicomiso), fiduciario (organismo responsable de administrar los fondos del fideicomiso) y fideicomisario (organismo beneficiario de los fondos una vez que se disuelve el fondo fiduciario).

De esta manera, pueden diferenciarse dos grupos de fondos: los creados por Decreto o Resolución del PEN y los creados por Ley del PLN. Tal como se observa en el Cuadro N° 3 la mayoría de los fondos, 4 de los 6 analizados se encuentran en el primer grupo, mientras que sólo dos se encuentran en el segundo grupo. Esto implica una fuerte concentración del PEN en la creación de los fondos y una escasa participación del PLN.

A continuación se analizan en primer lugar los fondos creados por el PEN y luego los creados por parte del PLN.

**Cuadro N° 3: Instrumento Legal de Creación y Rol de los Actores de los Fondos Fiduciarios analizados.**

<b>Fondos Fiduciarios</b>	<b>Instrumento Legal de creación / Poder de gobierno responsable</b>	<b>Fiduciante</b>	<b>Fiduciario</b>	<b>Fideicomisario</b>
<b>Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)</b>	Decreto N° 286/95 PEN	Estado Nacional (Ministerio de Economía)	Banco Nación	Estado Nacional (Ministerio de Economía)
<b>Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR)</b>	Ley N° 24.855 de 1997 PL	Estado Nacional	Banco Nación	Estado Nacional
<b>Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)</b>	Resolución N° 657/99 PEN	Consejo Federal de Energía Eléctrica	Banco Nación	Fondo Nacional de Energía eléctrica
<b>Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT)</b>	Decreto N° 976/01 PEN	Estado Nacional	Banco Nación	Estado Nacional
<b>Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (FFIH)</b>	Decreto N° 1381/01 PEN	Estado Nacional	Banco Nación	Estado Nacional
<b>Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumo Residencial de Gas (FFSCRS)</b>	Ley de Presupuesto Nacional 2002 N° 25.565 art.75	Estado Nacional	Banco Nación	Estado Nacional

*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Decretos: N°286/95, N° 976/01, N°1381/01 y Leyes: N° 24.855 y N° 25.565. [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar).*

El primer fondo fiduciario que se crea, es el Fondo para el Desarrollo Provincial por el Decreto N° 286/95 en el año 1995. Luego en el año 1999 se crea el Fondo Fiduciario para el

Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) a través de la Resolución N° 657/99 de la Secretaría de Energía para que a partir del 1° de mayo del año 2000 se constituya el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Interprovincial. En la resolución de creación se le otorgaba al CFEE la potestad de presentar a la Secretaría de Energía un Estatuto donde debía establecerse el funcionamiento del Fondo Fiduciario. De esta manera, se concentraba en el CFEE el poder de definir el funcionamiento del Fondo Fiduciario, si bien se establecía ciertas condiciones en la conformación del estatuto, al momento de crearse el fondo a través de la resolución no se establece claramente su funcionamiento. Esta situación permite un mayor nivel de discrecionalidad por parte del PEN, ya que el CFEE está presidido por el Secretario de Energía.

Por otra parte, dos años más tarde en el 2001, se crea el Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT), a través del Decreto N° 976/01, con el objetivo de asegurar la disponibilidad de recursos para el pago y compensaciones a beneficiarios, y para el pago a los concesionarios viales en compensación de la reducción de las tarifas de los peajes, establecido por el Decreto N°802/01 art. 10°, con los recursos provenientes de la Tasa sobre el Gasoil y las tasas viales. En este último decreto, se creaban la tasa sobre el gasoil y las tasas viales con afectación específica.

Con respecto a la administración del fideicomiso, en el contrato del fideicomiso (art. 16°), se establecía que la administración del mismo estaría a cargo del fiduciario (Banco Nación), de conformidad a las instrucciones que le imparta la Secretaría de Obras Públicas –respecto a los fondos provenientes de la recaudación de las tasas viales y recursos derivados del SISVAL- y la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios- según las instrucciones que ésta imparta respecto de los recursos derivados al SISTRANS. Posteriormente, el Decreto N° 1359/04 estableció como responsabilidad primaria de la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (UCOFIN) la asistencia al Ministro de Economía y Producción para la administración eficiente del FFSIT.

En el mismo año 2001, se crea el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (FFIH) a través del Decreto N° 1381/01 con el objetivo de atender: las necesidades de financiación de los beneficiarios por la ejecución de obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones. Al mismo

tiempo que se buscaba atender el pago de compensaciones por disminuciones tarifarias a los concesionarios de dragado y mantenimiento de vías navegables, pago de intereses y amortizaciones de títulos de deuda pública. El PEN es el promotor de la creación de este fondo, bajo la órbita del Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Para la creación de este fondo se hizo uso de la facultad otorgada al PEN por parte del PLN para crear tasas con afectación específica para el desarrollo de proyectos de infraestructura (Ley N° 25.414).

Por otra parte, con respecto a los FF creados por ley, en primer lugar se destaca el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional (FFFIR), creado por la Ley N° 24.855, promulgada el 22 de julio de 1997 como el principal instrumento del Programa de Desarrollo Regional y Generación de Empleo. El artículo 4° de la ley de creación, establecía su carácter extrapresupuestario. Adicionalmente en el art. 45° se establecía que parte de los recursos correspondientes a la Nación debía destinarse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La ley dispuso la administración del fondo a cargo de un consejo de administración compuesto por 7 miembros designados por el PEN a propuesta del JGM<sup>7</sup>, 2 de los cuales serían nominados por la Asamblea de gobernadores del Consejo Federal de Inversiones, aplicándose igual criterio cuando se produzca una vacante o renovación de los miembros. (Ley N° 24.855 art. 5°). El Presidente del consejo era nombrado por el JGM, y ahora por el Ministro de Planificación. De esta manera, en el momento de creación la mayoría en la decisión estaba dada por el JGM y ahora por el Ministerio de Planificación con escasa representación de las provincias, solamente 2 miembros de los 7. Es decir, el poder de decisión se concentraba en el PEN. Además, de acuerdo al Decreto N° 924/97 art. 12°, se establecía que los miembros del consejo de administración podían ser reelegidos de manera indefinida.

Finalmente, se crea el Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumo Residencial de Gas por la Ley de Presupuesto Nacional 2002 N° 25.565 art.75. El Poder Legislativo es responsable de la creación de este fondo fiduciario, que si bien se realiza por ley es apenas un artículo

---

<sup>7</sup> Como el Fondo fue traspasado al ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios por el Decreto N° 408/2003, el que propone ahora los nombres del consejo de administración es el Ministro de Planificación.

dentro de la ley de presupuesto. Por lo tanto no presentó debate por parte de los legisladores nacionales.

Una de las características común tanto para los fondos que se crean por decreto y por ley, es que el Estado Nacional a través de sus ministerios se constituye en el fiduciante que sede los bienes para su administración en el Banco Nación, el cual asume la figura de fiduciario. Esta situación, le quita independencia al fiduciario de la figura del fiduciante.

En resumen, en la creación de los fondos fiduciarios se destaca una fuerte concentración del PEN, ya que 4 de los 6 fondos analizados son creados por este poder y por decreto.

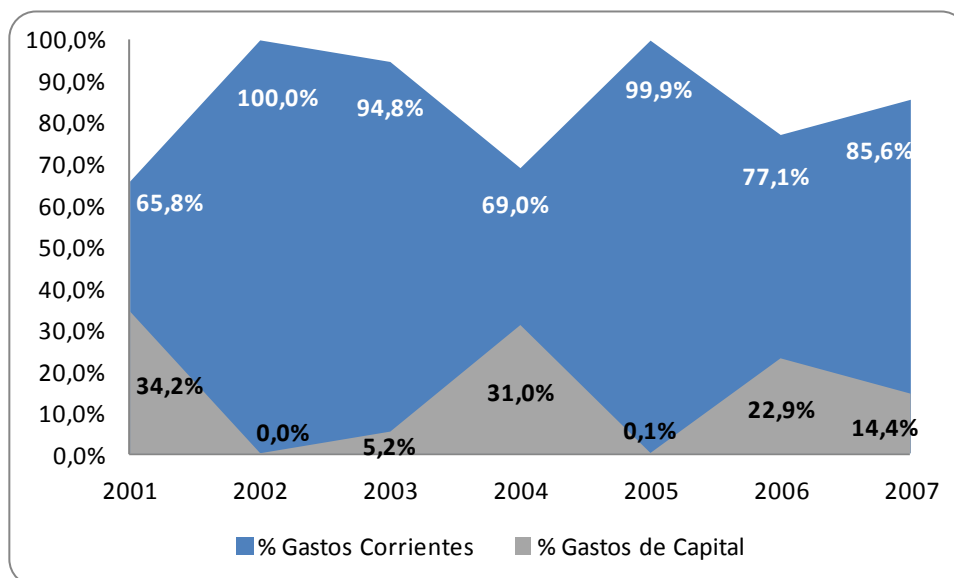
## **6.2. Objetivos, finalidades y justificación desde el marco formal para la creación y plazo de duración de los fondos fiduciarios.**

El objetivo principal de esta variable es evaluar cuáles fueron las finalidades de los fondos al momento de su creación. Para ello, en primer lugar, se analiza la clasificación económica (gastos corrientes y gastos de capital) del gasto de los fondos fiduciarios. Esto permitirá evaluar si los objetivos principales eran la inversión (mayor importancia de los gastos de capital sobre los gastos corrientes) o los subsidios o financiamiento (mayor proporción de los gastos corrientes sobre los gastos de capital). En segundo lugar, se analiza el plazo de duración previsto originalmente.

La totalidad de los fondos fiduciarios tiene una estructura de sus gastos con mayor participación de los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital. Los gastos corrientes son los que se destinan a cubrir los gastos de operación, remuneraciones, transferencias que no implican inversión, etc, mientras que los gastos de capital son los que se destinan principalmente a la inversión, y adquisiciones o producción de bienes de capital que incrementan los activos del Estado. En el año 2001 los gastos corrientes representaban el 65,8% del gasto total de los FF. Este porcentaje se incrementó a lo largo de los años, en el 2007 esa proporción ascendió al 85,6%. Sin embargo durante el periodo 2001-2007 llegó al 100% o casi al 100% como es el caso en los años 2002, 2003 y 2005.

### Gráfico N° 3: Evolución y Participación de los Gastos de Capital y Corrientes.

#### Total de Fondos Fiduciarios.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas de Inversión 2001-2007. Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Los objetivos y finalidades de los fondos fiduciarios son bastante disímiles. Los 6 fondos analizados presentan una tendencia más acentuada de mayor participación de los gastos corrientes sobre los gastos de capital tal como se observa en el Gráfico N° 3.

De los 6 fondos analizados, pueden distinguirse dos grupos: un primer grupo, en los cuales la totalidad de sus gastos son corrientes y que por lo tanto tienen gastos destinados a los subsidios principalmente. En este grupo se encuentran 4 fondos: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional, Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y el Fondo Fiduciario para los subsidios de Consumo Residencial de Gas. El segundo grupo está integrado por los fondos que presentan una combinación en la distribución de los gastos corrientes y de capital. En este grupo se encuentran los dos fondos restantes: Fondo Fiduciario del Sistema de Transporte y el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica.

A continuación se realiza el análisis diferenciando estos dos grupos y comenzamos con el primer grupo.

#### Grupo 1: Fondos Fiduciarios con la totalidad de gastos corrientes

El objetivo original del **Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)** era asistir a los bancos de las provincias sujetos a privatización y fomentar la privatización de empresas provinciales<sup>8</sup>. Es decir, se buscaba asistir a las provincias y municipios que ante las consecuencias de la crisis financiera de México y de los países emergentes, decidieron privatizar sus bancos y necesitaban apoyo financiero para lograrlo. De esta manera, la totalidad de sus gastos estaban destinados a transferencias corrientes a provincias como un mecanismo de financiamiento desde la Nación a las provincias y por ello corresponden a los gastos corrientes.

La creación del **Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional (FFIR)**, tenía como principal objetivo asistir a las provincias y al Estado Nacional en la financiación de obras de infraestructura económica y social. La “Ley N° 24.855 de Desarrollo Regional y Generación de Empleo” del año 1997 establecía un programa desarrollo de infraestructura económica y social para la integración territorial, a través de la financiación de obras públicas nacionales y provinciales, en el marco de privatización del Banco Hipotecario. Esta privatización permitía obtener los recursos necesarios para la creación de un fondo de carácter extrapresupuestario, destinado a la realización de obras de infraestructura económica y social. Además se establecía la creación en el ámbito del Banco Hipotecario Nacional de una reserva especial destinada a constituir una línea de créditos que financie hasta el noventa y cinco por ciento (95%) de las viviendas, la capitalización del Banco de la Nación Argentina y la modificación de su Carta Orgánica que les permitía otorgar créditos para la adquisición, construcción o refacción de viviendas.

Cabe destacar que si bien los objetivos estaban destinados a la inversión, la totalidad del gasto durante el periodo 2001-2007 estaba destinado a los gastos corrientes. Cabe aclarar

---

<sup>8</sup> Esto respondía al compromiso asumido por las provincias a través del Pacto Federal para el Empleo la Producción y el Crecimiento (Decreto N° 1807/93) del año 1993 firmado entre las provincias y la Nación, las provincias se comprometieron a reformar sus administraciones, proponiendo la privatización de sus bancos y servicios públicos, y la eliminación de ciertos impuestos como el de sellos, ingresos brutos. A cambio la nación se comprometía a enviar un piso mínimo de \$ 750 millones mensuales por la coparticipación.

que los préstamos otorgados a las provincias se imputaron como aplicación financiera “debajo de la línea”<sup>9</sup>.

El objetivo original del **Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)** era participar en el financiamiento de las obras identificadas como “Ampliaciones interprovinciales de la red de transporte destinadas al abastecimiento de la demanda”.

Si bien, la totalidad de recursos se destinan a financiar gastos corrientes, corresponden a transferencias corrientes que tienen la finalidad de financiar obras de transporte y energía eléctrica<sup>10</sup>.

Con respecto al **Fondo Fiduciario para el Subsidio de Gas** se crea desde el inicio con el principal objetivo de financiar compensaciones tarifarias para la región patagónica el Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza, que las distribuidoras o subdistribuidoras zonales de Gas Natural y Gas Licuado de Petróleo de uso domiciliario, deberán percibir por la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales. Es decir este fondo se creaba desde el inicio con el fin de subsidiar las tarifas del gas especialmente de la región sur del país y por ello que la totalidad de su gasto se explique por los gastos corrientes.

## **Grupo 2: Fondos Fiduciarios con combinación de gastos corrientes y de capital**

El **Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT)** en su instrumento de creación el Decreto N° 976/01 no se establecían explícitamente los objetivos, solamente se mencionaba en los considerandos del decreto que era necesaria la constitución del fideicomiso para asegurar la disponibilidad de recursos para el pago de la compensación por la disminución de ingresos de los concesionarios viales que había sufrido por la por la reducción de tarifas dispuesta por el PEN. Asimismo con las sucesivas modificaciones legales que presentó el FFSIT sus finalidades fueron cambiaron hasta

<sup>9</sup> Las obras más significativas financiadas por este fondo son: Construcción Puente Sobre Río Grande – Los perales (Jujuy), Ampliación aeropuerto del Calafate (Santa Cruz), Repavimentación de Caminos tramo Ramallo- San Nicolás (Buenos Aires), entre otros. (Ministerio de Economía y Producción, 2007).

<sup>10</sup> Las obras estaban identificadas en el Plan Federal de Transporte Eléctrico y eran las siguientes: Interconexión Puerto Madryn – Pico Truncado – Río Gallegos; Interconexión NEA-NOA; Interconexión Comahue-Cuyo; Línea Minera y Tercera de Transmisión de Yacyretá. (Uña, 2007: 10).



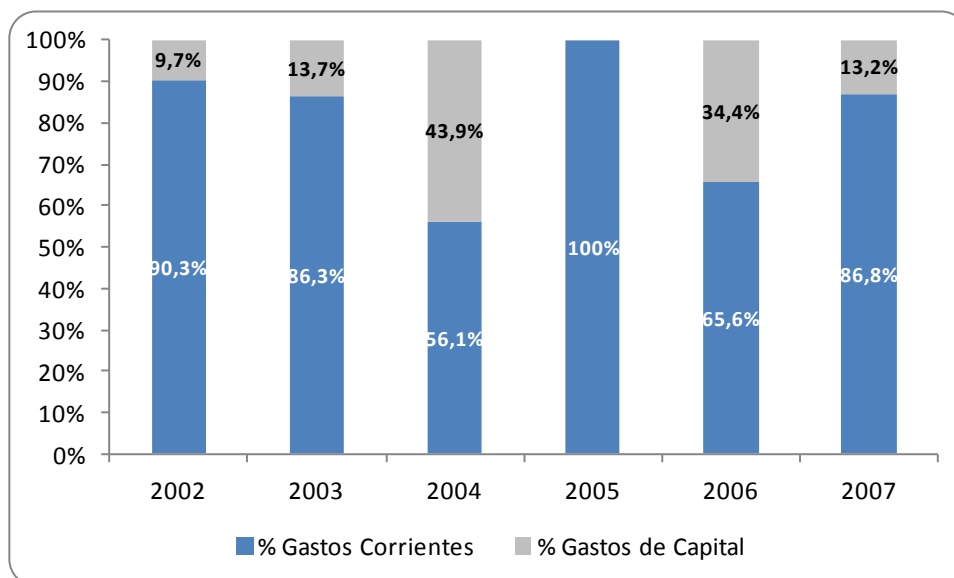
convertirse principalmente en subsidiar el mantenimiento de las tarifas del sistema de autotransporte.

En los considerandos del Decreto de creación se establecía, que por la reducción de los peajes existentes, a través del Decreto N° 802/01, y a fin de no afectar la ecuación económica financiera de los concesionarios que reciben los referidos peajes, se creó una Tasa sobre el Gasoil que permite mantener los ingresos de los concesionarios conforme con los respectivos contratos vigentes.

Para ello, resultaba esencial la constitución de un Fideicomiso que reciba en propiedad fiduciaria los bienes que se le transfieren y que asegure la disponibilidad de los fondos para atender el pago de la compensación por la disminución de ingresos de los concesionarios viales, con motivo de: a) la reducción de la tarifa de peaje establecida en el Decreto N° 802/01; b) los distintos tipos de compensaciones incluidos en las Actas Acuerdo aprobadas por el Decreto N° 92/01; c) lo dispuesto en el Convenio para Mejorar la Competitividad y la Generación de Empleo suscripto el 16 de julio de 2001, ratificado por el PEN mediante el Decreto N° 929/01; y cualquier otro destino que determinara el PEN a propuesta del Ministerio de Infraestructura y Vivienda en oportunidad de la creación del sistema de desarrollo de la infraestructura vial conforme con lo establecido en el artículo 11° del Decreto N° 802/01.

Con respecto a la estructura del gasto del **FFSIT**, tal como se observa en el gráfico n° 4 presenta variaciones a pesar que la mayor preponderancia se encuentra en los gastos corrientes. La mayor participación del gasto de capital se produce en el año 2004 (43,9%) y en el año 2006 con el 34,4%. Este gasto se destina principalmente a la Dirección Nacional de Vialidad y al Órgano de Control de Concesiones viales para financiar obras de infraestructura y seguridad vial. El resto de los años la prevalencia es mayoritariamente de gastos corrientes y en el 2005 llega a la totalidad del gasto de los gastos corrientes. Estos gastos van destinados principalmente a subsidios al sistema de transporte automotor, al sistema ferroviario y al sistema de compensaciones de transporte.

**Gráfico N° 4: Evolución y distribución de los Gastos de Capital y Corrientes del Fondo Fiduciario de Sistema de Infraestructura de Transporte. Período 2002-2007**



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas de Inversión 2002-2007. Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*

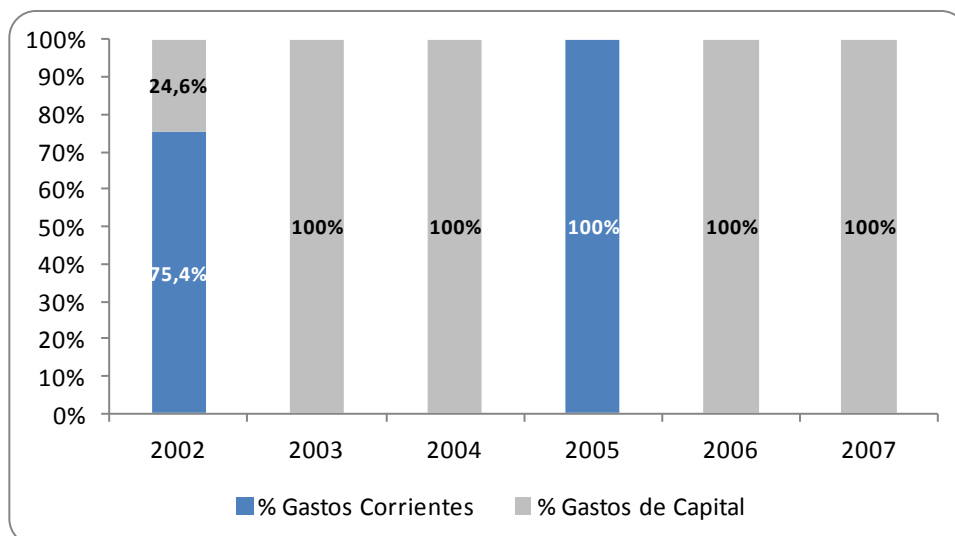
Las principales finalidades del **Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (FFIH)** eran atender las necesidades de financiación de los beneficiarios por la ejecución de obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica de recuperación de tierras productivas, mitigación de las inundaciones; el pago de compensaciones por disminuciones de tarifas a los concesionarios de dragado y mantenimiento de las vías navegables; el pago de intereses y amortizaciones de títulos de deuda pública, y la constitución de reserva de liquidez, entre otros fines. La principal justificación que se establecía era el desastre provocado por las inundaciones que perjudicaba a los principales territorios agropecuarios del territorio nacional.

Sin embargo, los objetivos y finalidades del FIIH no se establecían claramente en el decreto de creación (Decreto N° 1381/2001). De alguna manera las principales finalidades se mencionaban de manera indirecta en los considerandos del decreto donde se justificaba la creación del fideicomiso

El Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica es la excepción ya que presenta una mayor proporción de gastos de capital que corrientes excepto en el año 2002 de su creación y luego en el año 2005. En el 2002 los gastos corrientes corresponden a transferencias al

sector público, mientras que en el 2005 la mayor parte corresponde a transferencias al sector privado

**Gráfico N° 5: Evolución y distribución de los Gastos de Capital y Corrientes del Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica. Período 2002-2007.**



*Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas de Inversión 2002-2007. Contaduría General de la Nación. Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.*

En síntesis, los objetivos de creación de los fondos fiduciarios son muy variados, desde asistir a las provincias en las privatizaciones de sus bancos y resolver problemas fiscales como es el caso del FFDP, financiar obras de infraestructura como es el caso del FFIR, FFTEF, FFIH, y subsidiar tarifas de los concesionarios de transporte y del consumo de gas como es el caso del FFSIT y del Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumo Residencial de Gas respectivamente. Sin embargo, una de las características común a todos los fondos fiduciarios es que en su composición del gasto responde en casi su totalidad a los gastos corrientes, aún en aquellos fondos que tenían como principal objetivo la infraestructura (la excepción es el FFIH que la totalidad de sus gastos son de capital). De esta manera, se observa una brecha entre los objetivos de creación (infraestructura) y luego en la práctica en su funcionamiento, donde se destaca, los gastos corrientes. Es así como se comprueba la hipótesis que la creación de los fondos fiduciarios buscaba asegurar la disponibilidad de los recursos por una parte y en especial mayor autonomía en la utilización de los recursos ya que se pueden modificar los objetivos para los cuales fueron creados.

### 6.3 Destinatarios

En esta variable, se analiza quienes son los destinatarios de los recursos o beneficios contemplados en los fondos fiduciarios. Para ello, se establece una primera categoría jurisdiccional, diferenciando Nacional, Provincial y Municipal. Pero a su vez, hacia el interior de cada categoría jurisdiccional se establece una diferenciación o subcategorización por tipo de actor: gobiernos, ciudadanía, empresas. Esto permitirá analizar si existen similitudes en los beneficiarios de los diferentes fondos fiduciarios. Al mismo tiempo se contempla si hubo modificaciones y ampliaciones en los beneficiarios previstos originalmente.

**Cuadro N° 4: Destinatarios de los Fondos Fiduciarios**

<b>Fondos Fiduciarios</b>	<b>Destinatarios</b>
<b>Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP)</b>	Provincias y municipios Bancos provinciales.
<b>Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional</b>	Nación y Provincias
<b>Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF).</b>	Empresas contratistas ejecutoras de las obras de Transporte de Energía Eléctrica de Alta Tensión
<b>Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte.</b>	Inicio: concesionarios Viales y contratistas Ampliación: transporte automotor de pasajeros, empresas concesionarias de los Corredores de la Red Vial Nacional, Órgano de Control de las Concesiones Viales y la Dirección Nacional de Vialidad
<b>Fondo de Infraestructura Hídrica.</b>	Contratistas y concesionarios de obras hidráulicas
<b>Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos Residencial de Gas</b>	Empresas distribuidoras y subdistribuidoras de gas del sur del país.

Al analizar los destinatarios de los fondos fiduciarios seleccionados pueden diferenciarse dos grupos: el primer grupo que tienen como principales beneficiarios a las provincias y en el segundo grupo se destacan principalmente el sector privado, particulares y otros.

En el primer grupo, se encuentran el Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP) y el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional. En ambos casos los beneficiarios eran las provincias pero con algunas diferencias. En el caso del **Fondo Fiduciario de**

**Desarrollo Provincial (FFDP)**, los principales beneficiarios son las provincias, Ciudad de Buenos Aires, bancos provinciales o municipios. En la cláusula sexta del Contrato de Fideicomiso (anexo 1 del Decreto 286/95) se establecía que podrán ser “beneficiarios” del fideicomiso los bancos de propiedad total o parcial de las provincias o municipios, que tenían por objetivo y contaban con la autorización para su privatización. Se establecía como principal condición que la provincia o el municipio respectivo comprometiera el producido de la privatización del Banco a la cancelación del saldo deudor de la cuenta con el “fiduciario”. Por otra parte, en el caso del **Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional** se establecía como beneficiarios al Estado Nacional, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, que adhirieran al régimen creado por la Ley N° 24.855, Decreto N° 677/97 y Decreto N° 924/97 para la realización de obras de infraestructura económica y social con el fin de lograr la integración territorial y reducir los desequilibrios socioeconómicos. En particular beneficiaba a las provincias que contaran con menor densidad poblacional y con mayor nivel de necesidades básicas insatisfechas.

Con respecto al segundo grupo, se encuentran los cuatro fondos restantes.

Los beneficiarios del **Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)** son las personas físicas o jurídicas que el Comité de Administración indique al agente fiduciario como consecuencia de la aplicación de la metodología de participación del Fondo en el financiamiento de las obras que la Secretaría de Energía identifique como una “Ampliación del Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión destinada al abastecimiento de la demanda o a la interconexión de regiones eléctricas para mejora de calidad y/o seguridad de la demanda. Es decir, son las empresas contratistas ejecutoras de las obras.

Por su parte, con respecto al **FFSIT**, el Decreto de creación N° 976/01 (art. 14°), establecía que los beneficiarios serían: los concesionarios viales, los contratistas, concesionarios y/o encargados de proyecto de obras y servicios de infraestructura ferroviaria, y aquellos que determine el PEN a propuesta del Ministerio de Infraestructura y Vivienda en relación con la creación del sistema de desarrollo de la infraestructura vial.

Luego por el Decreto N°1377/01 (art. 5°) del año 2001 se ampliaban los beneficiarios a: los encargados del proyecto, los encargados de la tasa de percepción de las tasas viales, los organismos multilaterales de crédito y/o entidades con las que se hayan efectuado

operaciones de crédito y/o líneas contingentes en el marco del SIT, los concesionarios viales de rutas nacionales y/o provinciales, que no estaban incluidos en el decreto de creación y cuyos contratos habían sido aprobados antes del Decreto N° 802/01, y los tenedores de títulos de deuda y/o certificados de participación por las emisiones que la Autoridad de Aplicación resuelva efectuar. En el año 2002, a través del Decreto N° 652/02 se amplían nuevamente los beneficiarios, incluyéndose al transporte automotor de pasajeros dentro de los destinos asignados a los recursos del fideicomiso. El principal argumento que se establecía en el decreto era la situación de emergencia que se encontraba el sistema de transporte terrestre de Argentina. Asimismo, se buscaba compensar los desfasajes tarifarios ocasionados por el impacto de la devaluación del peso en la estructura de costos de las empresas transportistas, en áreas urbanas y suburbanas, bajo la jurisdicción nacional, así como proveer lo necesario para asignar recursos de dicho fideicomiso a la transformación del transporte automotor de cargas bajo la misma órbita jurisdiccional.

Luego por las diversas modificaciones que sufrió el fondo con respecto a sus objetivos, se ampliaron los beneficiarios, a través del Decreto N° 1006/2003, a: las empresas concesionarias de los Corredores de la Red Vial Nacional que resulten adjudicatarias de las nuevas concesiones<sup>11</sup>, y el Órgano de Control de las Concesiones Viales dependiente del Ministerio de Planificación Federal. Además se ampliaban los beneficiarios a los adjudicatarios de las contrataciones de obras adicionales, construcciones, trabajos o servicios de industria que se efectúen en los Corredores de la Red Vial Nacional. Por otra parte, a través del Decreto N° 149/04 se aprobaba la inclusión como beneficiario a la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado de la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para la financiación de ciertas obras públicas.

De esta manera, se observa una gran ampliación de los beneficiarios a lo largo del tiempo y siempre las modificaciones se realizan a través de decretos emitidos por el PEN. Por otra parte, se pierde el objeto original del Fondo que si bien siempre fue otorgar un subsidio para compensar las reducciones que les habían aplicado a los concesionarios viales, con las sucesivas modificaciones se pierde el sentido para el cual fue creado.

---

<sup>11</sup> En diciembre de 2003 se vencían las concesiones otorgadas en 1990, de acuerdo al Decreto N° 425/03.

En el caso del **Fideicomiso de Infraestructura Hídrica**, se establecía como beneficiarios a los siguientes:

- a) contratistas y concesionarios de obras. De esta manera, se establecía que el destino de los recursos es el financiamiento de obras de hidráulicas para atender la situación de emergencia planteada (especialmente) en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y La Pampa.
- b) Los concesionarios de dragado y mantenimiento de vías navegables por las compensaciones por disminuciones tarifarias.
- c) Los organismos multilaterales de crédito o entidades financieras que ocurrieren al financiamiento de proyectos de infraestructura hídrica a ser pagados desde el Fondo de Infraestructura Hídrica.
- d) Los tenedores de títulos de deuda y/o certificados de participación por las emisiones que el Ministerio de Infraestructura decida realizar.

Cabe destacar, que al igual que el Fondo de Infraestructura de Transporte entre los beneficiarios se establecían a los concesionarios para compensar la disminución de tarifas.

También lo llamativo es que se establecía como beneficiarios a los organismos multilaterales de crédito o entidades financieras que financien obras de infraestructura.

Por último, el **Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos Residencial de Gas**, principalmente se destacan los siguientes beneficiarios (Decreto N° 786/02):

- a) Las empresas distribuidoras y subdistribuidoras de gas por redes de las provincias de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro, La Pampa y del Departamento Carmen de Patagones, provincia de Buenos Aires, quienes percibirán el subsidio con el objeto de financiar la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales de la zona indicada en este punto.
- b) Las empresas distribuidoras y subdistribuidoras de gas por redes del Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza, quienes lo percibirán con el objeto de financiar la aplicación de tarifas diferenciales a los consumos residenciales de la zona indicada en este punto.
- c) Las personas físicas y/o jurídicas que indiquen las Provincias y que realicen ventas mayoristas de cilindros, garrafas, o gas licuado de petróleo para uso domiciliario, efectuadas a precios diferenciales inferiores a los de mercado, en las Provincias de Tierra

del Fuego, Santa Cruz, Chubut, Neuquén, Río Negro, La Pampa, en el Departamento Carmen de Patagones, Provincia de Buenos Aires y en el Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza, quienes lo percibirán con el objeto de financiar dichos precios diferenciales.

Los actuales niveles tarifarios destinados al cobro directo de los usuarios residenciales podrán, en coordinación con las jurisdicciones beneficiarias, ser afectados en función de principios básicos de equidad, uso racional de la energía y/o a los efectos de mantener el monto total de los recursos asignados.

En síntesis, en el análisis de los destinatarios de los recursos de los fondos fiduciarios se destacan en el primer grupo a los gobiernos provinciales. Cabe destacar que coincide con la época de crisis de financiamiento que debieron atravesar los gobiernos provinciales por el efecto de la crisis del tequila. El segundo grupo, se caracteriza por tener como principales destinatarios a las empresas del sector energético, entre los que se destaca el sector de electricidad y de combustibles, FFTEF, FFIH y el Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos Residencial de Gas. Al mismo tiempo que, es importante el subsidio al sector de transporte automotor y de pasajeros (FFSIT). De esta manera, se puede comprobar nuevamente la hipótesis planteada, sobre la necesidad de mecanismos alternativos de financiamiento y de una mayor libertad para el uso de los recursos a diferencia de los organismos que se encuentran dentro del Presupuesto Nacional.

#### **6.4. Financiamiento y mecanismos de redistribución de los fondos.**

En esta variable se analiza cuál es la fuente de recurso original en la creación del fondo, para ello se sigue la clasificación del nomenclador del Presupuesto Nacional: recursos propios (Tesoro Nacional), recursos con afectación específica, recursos de privatizaciones o recursos de préstamos de organismos multilaterales, fuentes financieras, disminución de la inversión financiera, venta de acciones y participaciones de capital, del sector público empresarial.

Por otra parte, se analiza si se establecen criterios formales para la redistribución de los fondos entre los beneficiarios.



Pueden diferenciarse dos grupos de FF en función de la fuente original de recursos al momento de su creación: un primer grupo cuyos recursos provenían de las privatizaciones y el segundo grupo cuyos recursos provenían de recursos con asignación específica.

Con respecto a los mecanismos de distribución de recursos sólo en el caso de dos fondos fiduciarios se establecían criterios claros: el Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional y el Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte, tal como se observa en el Cuadro N° 5.

**Cuadro N° 5: Financiamiento y mecanismos de redistribución de los recursos de los Fondos Fiduciarios.**

<b>Fondos Fiduciarios</b>	<b>Recursos Originales</b>	<b>Criterios de distribución de los recursos</b>
<b>Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos por privatizaciones: Acciones de la privatización de YPF</li> </ul>	No establecido
<b>Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos por privatizaciones: Acciones de la privatización del Banco Hipotecario</li> </ul>	1° Distribución: partes iguales entre Nación y CABA por un lado y las 23 provincias por otro lado. 2ª Distribución: entre las provincias se aplica el criterio de la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal de Recursos.
<b>Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos con asignación específica: Incremento del \$ 0,0006 \$ por Kilovatio hora en el valor del recargo sobre tarifas que deben pagar las empresas distribuidoras y los grandes usuarios de energía eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM),</li> </ul>	No establecido
<b>Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos con asignación específica: Tasa sobre el Gasoil (Decreto N°976/01 art. 20). Sustituido por la Ley N° 26.028 del año 2005.</li> <li>Recursos del Tesoro Nacional</li> </ul>	Se establece el criterio de distribución entre los diferentes sistema de transporte (ferroviario, vial y automotor) por el

	Se estableció que el TN financie el nuevo Régimen de Compensaciones Complementarias al SIT. Decreto N° 678/06.	Decreto reglamentario N° 564/05, de la Ley N° 26.028 art. 12 y su modificación Decreto N°98/07
<b>Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos con asignación específica: Tasa de Infraestructura Hídrica</li> </ul>	No establecido
<b>Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos Residencial de Gas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Recursos con asignación específica: Tasa a los productores de gas</li> </ul>	No establecido

Con respecto a los recursos previstos para el financiamiento y creación de los fondos, el **FFDP**, en el contrato de fideicomiso (Decreto N° 286/95), se establecía como bienes fideicometidos principalmente las Acciones de YPF Clase A: \$ 70.599.999, excluidos los dividendos correspondientes al año 1995. Estas acciones, valuadas en el origen en \$ 10 cada una, fueron vendidas en su totalidad en 1999, obteniéndose a cambio \$ 2.802 millones. Previo a la venta, el FFDP percibió los dividendos del ejercicio 1996 y la primera cuota de 1997, en total por \$ 62,13 millones. Adicionalmente, se establecía como fuente de financiamiento los recursos que en el futuro provenía de préstamos otorgados por el Banco Mundial y el BID. Se trató de tres créditos, que alcanzaron a U\$S1.416 millones<sup>12</sup>.

En el caso del **Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional**, ocurría algo similar, el patrimonio del fondo de acuerdo al art. 7° de la ley de creación estaba integrado por: las acciones del Banco Hipotecario S.A. y el producido de su venta. También contemplaba la posibilidad de los recursos que le asignen el Estado nacional, provincias y organismos internacionales, el producido de los empréstitos que contraiga, los que podrán ser garantizados con los bienes que lo integran, y la renta y los frutos de sus activos. Pero en este caso, se establecía un mecanismo de distribución de los recursos entre Nación y provincias. El financiamiento se distribuía en partes iguales entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por un lado y las 23 provincias por el otro parte. Los cupos provinciales se asignaban conforme a lo establecido en la Ley N° 23.548 de Coparticipación Federal. Además, existía un cupo especial de \$100 millones que se distribuía igualitariamente entre las ocho provincias con menor densidad poblacional y menor desarrollo relativo. Las jurisdicciones provinciales garantizaban sus créditos mediante la

<sup>12</sup> BID año 1995 U\$S 750 millones; BIRF año 1997 U\$S 500 millones y BIRF año 1997 U\$S 166 millones.

Coparticipación Federal, en tanto que los financiamientos a la Nación estaban autorizados en el Presupuesto Nacional, con Fuente de financiamiento "crédito interno".

El segundo grupo de fondos fiduciarios tienen como recursos originales los recursos con afectación específica. En el caso del **Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF)**, el financiamiento previsto eran las recaudaciones provenientes del incremento del \$ 0,0006 \$ por Kilovatio hora en el valor del recargo sobre tarifas que deben pagar las empresas distribuidoras y los grandes usuarios de energía eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista (MEM) establecido por la resolución 657/99 y por la Ley N° 25.401 de Presupuesto Nacional 2001 en el art. 74. Por otra parte, no se establecían mecanismos de distribución de recursos entre los beneficiarios.

En el caso del **Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT)**, se estableció que el patrimonio del fideicomiso estaría constituido principalmente (Decreto N° 976/01, art. 20) por los recursos provenientes de la Tasa sobre el Gasoil, de las tasas viales. Luego por el Decreto N° 1006/03 art. 1° se incorporaba como patrimonio a la totalidad de ingresos que resultaban de los contratos de concesión de los Corredores de la Red Vial Nacional que se aprobaban en virtud del Decreto N° 425 de fecha 25 de julio de 2003 y de la Resolución del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios N° 60 de fecha 19 de agosto de 2003.

En el año 2005 por medio de la Ley N° 26.028 se estableció un impuesto sobre la transferencia –a título oneroso o gratuito– o importación de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro, con afectación específica al desarrollo de proyectos de infraestructura vial y/o a la eliminación o reducción de los peajes existentes, a compensaciones tarifarias a las empresas de servicios públicos de transporte de pasajeros por automotor, al transporte de cargo por automotor y a los subsidios e inversiones para el sistema ferroviario de pasajeros o de cargas, de modo que incida en una sola de las etapas de circulación. El artículo 5° dispuso que la alícuota del impuesto sea del 20,20%<sup>13</sup> y el artículo 14° establece que dicho impuesto reemplaza a la Tasa sobre el Gasoil establecida en el Decreto N° 976/01, y mantiene lo establecido en el Título II del mismo y sus normas complementarias respecto a la distribución de los bienes fideicometidos. Por su parte, el

---

<sup>13</sup> Por la Ley N° 26.235 de diciembre de 2007, en el art.1° la alícuota se modifica al 21%.

Decreto N° 564/05 reglamentó la Ley N° 26.028 y estableció, entre otras cosas, la asignación al SISTAU de hasta un 15% de los fondos que le corresponden al SISVAL, para ser destinado (hasta el 31 de diciembre de 2005) a refuerzos del régimen de compensaciones tarifarias al Transporte Urbano y Suburbano de Pasajeros. Asimismo, este decreto estableció nuevos criterios para ser aplicados hasta el 31 de diciembre de 2005. El Decreto N° 118/06 prorrogó la vigencia de las pautas de distribución establecidas por el Decreto N° 564/05 hasta el 31 de diciembre de 2006. Además el art. 19° modificaba el art. 3° del Decreto N° 1488/04 sobre la asignación de fondos para atender las obligaciones del Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA).

Finalmente, por medio del Decreto N° 678/06 se estableció el Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC) al Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). Se estableció que el mencionado régimen inicialmente sería financiado con fondos del Tesoro Nacional.

En el art. 21° del decreto 976/01 se establecía que el fiduciario (Banco Nación) de acuerdo a las instrucciones del Ministerio de Infraestructura (o a quien este designe en su reemplazo) podrá invertir los recursos líquidos del fideicomiso en títulos o valores públicos de corto plazo, tanto nacionales como provinciales con garantía de los recursos de la coparticipación federal de impuestos, y/o en depósitos al plazo fijos en bancos oficiales, con vencimientos que no excedan un año, así como titularizar ingresos futuros.

Esto significa que si bien con ciertos controles los recursos excedentes se podían invertir en otro fin que no era para el cual estaba creado. Además, si se considera que la figura del fiduciario y fiduciante no tiene límites claros ya que el Banco Nación para ello deber recibir indicaciones del fiduciante (Ministerio de Infraestructura), con lo cual nuevamente se pierde la garantía de independencia y de intangibilidad de los recursos que debería caracterizar a la figura del fideicomiso.

Por otra parte, en el caso del **Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica**, se establecía (Decreto N° 1381/01 art. 1°) que el patrimonio estaba constituido por los recursos provenientes de la Tasa de Infraestructura Hídrica cuyo valor era de \$0,05 por cada litro de nafta con y sin plomo y por cada metro cúbico de gas natural distribuido por redes

destinado a gas natural comprimido para el uso de combustible en automotores, o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro.

Finalmente, en el caso del **Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos Residencial de Gas** se establecía que el monto total del fondo no podría exceder \$100 mil y se constituía con un recargo de hasta \$ 0,004 por metro cúbico de 9.300 kilocalorías, que se aplica a la totalidad de metros cúbicos que se consumen por redes o ductos del país cualquiera fuera el uso o utilización del mismo. Los productores de gas actúan como agentes de percepción en las entregas de gas natural a cualquiera de los sujetos de la industria<sup>14</sup>.

Se le otorgaba al Ministerio de Economía e Infraestructura la facultad de determinar el importe del recargo y reglamentar la constitución y funcionamiento del fondo fiduciario creado. Al mismo tiempo que se facultaba al JGM a aprobar el flujo financiero y uso del fondo fiduciario. Estas medidas le otorgaban cierta discrecionalidad al PEN en el manejo del fondo.

También se otorgaba cierta discrecionalidad al fiduciario –el Banco Nación– sobre los recursos líquidos del fideicomiso, que de acuerdo a las instrucciones de la Secretaría de Energía, se podían invertir en Letras del Tesoro, Letras del Banco Central y/o plazos fijos en bancos oficiales nacionales; en todos los casos con vencimientos que no excedan un año. El patrimonio del fideicomiso se establecía a través del Decreto N° 786/02 reglamentario: a) los recursos provenientes del recargo, b) el producido de sus operaciones, la renta, frutos e inversión de los bienes fideicomitados, c) las contribuciones, subsidios, legados o donaciones específicamente destinados al fideicomiso, d) los recursos que, en su caso, le asignen el Estado Nacional y/o las Provincias, e) los ingresos provenientes de intereses y multas aplicadas a los responsables del ingreso del recargo.

Sin embargo, por la Ley N° 25.725 de Presupuesto Nacional 2003, el art. 84° modificaba el valor de recargo, principal fuente de financiamiento del fondo y se establecía un recargo de hasta el 7,5% sobre el precio del gas natural en punto de ingreso al sistema de transporte

---

<sup>14</sup> La totalidad de los importes percibidos en razón del recargo establecido por el presente artículo y no ingresados por los agentes de percepción dentro del plazo que fije la reglamentación, devengarán a partir del vencimiento del mismo los intereses, actualizaciones y multas establecidas por la Ley N° 11.683 y sus modificatorias (t.o. 1998) y regirán a su respecto los procedimientos y recursos previstos en dicha Ley.

por metro cúbico por cada 9.300 kcal. Además, se establecía que “la percepción y el autoconsumo constituirán un ingreso directo y se deberán declarar e ingresar conforme a lo establecido por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, la cual podrá incorporar los cambios que estime pertinentes”.

Por otra parte, se limitaba el margen de discrecionalidad al Ministerio de Economía ya que se le permitía ahora sólo aumentar o reducir el recargo hasta un 20%.

En síntesis, los seis fondos fiduciarios analizados en el momento de su creación tuvieron como fuente original de recursos, los provenientes de las privatizaciones o se crearon tasas que implicaron recursos con afectación específica. En ninguno de los casos se originaron con recursos provenientes del Presupuesto Nacional, si bien estaba contemplado que podían recibir recursos por parte del Presupuesto Nacional y provinciales<sup>15</sup>. Por otra parte, la mayoría de los fondos analizados (4 de 6) no tienen establecidos un mecanismo explícito de distribución de sus recursos entre los beneficiarios. De esta manera, por un lado, puede comprobarse la hipótesis planteada sobre la necesidad de asegurar mecanismos de financiamiento alternativos al Presupuesto Nacional. Por otro lado, la necesidad de lograr una mayor autonomía sobre los recursos ya que por ejemplo la mayoría de los fondos no tenía establecido de manera explícita la distribución de recursos y los controles de los mismos.

A continuación en el capítulo 7 se analizan las diferencias planteadas entre el marco normativo de creación de los fondos fiduciarios y el proceso real.

---

<sup>15</sup> En todos los fondos fiduciarios se establecía también como fuente de financiamiento además al producido por sus acciones u operaciones, o por préstamos, donaciones, etc.

## **CAPÍTULO 7: LAS BRECHAS ENTRE EL MARCO NORMATIVO Y EL PROCESO REAL**

A través del análisis de las principales variables de los fondos fiduciarios seleccionados es posible determinar ciertas brechas entre el marco normativo y el proceso real de funcionamiento de los mismos. Para ello, se utiliza como fuente de información: estudios realizados, informes de auditoría realizados por la AGN (Auditoría General de la Nación) y SIGEN (Sindicatura General de la Nación) sobre el funcionamiento de los fondos fiduciarios y entrevistas a actores claves.

### **7.1. Marco Legal: vacío normativo y diferencias en los instrumentos legales de creación.**

El vacío legal existente en la regulación de los fondos fiduciarios públicos y que de alguna manera se intentó subsanar con la ley de fideicomisos tuvo implicancias en el marco legal de creación de los mismos. En primer lugar, no se estableció de manera explícita el instrumento legal de creación de los fondos fiduciarios. Por lo tanto, en la creación de los fondos se utilizaron diferentes instrumentos legales, desde leyes, decretos y hasta resoluciones emitidas por el PEN. Estas diferencias significativas implican también diferentes grados de legitimidad en el instrumento de creación. Es decir, la legitimidad otorgada por una ley no se encuentra en el mismo nivel de importancia que una resolución. Asimismo, esta situación contribuyó a una mayor concentración de las decisiones en el PEN, 4 de los 6 fondos analizados fueron creados por el PEN a través de decretos o resoluciones.

Sin embargo, algunos de los fondos que fueron creados por ley, se realizó en el marco de la Ley de Presupuesto Nacional. Este es el caso del Fondo Fiduciario para Subsidios y Consumos de Gas Residencial. Esto implicó que no existiese debate por parte de los diputados y senadores sobre la creación y características del fondo. La creación del fondo se realizó sólo a través de un artículo de la Ley, que se aprobó sin ningún tipo de discusión y objeción. De esta manera, el Congreso avaló la creación de instrumentos extrapresupuestarios que debilitaban la integralidad del Presupuesto Nacional.

En segundo lugar, existe un vacío legal sobre las responsabilidades, el rol de los actores y sistemas de control por parte de los poderes de gobierno. El Banco Nación es el fiduciario de la mayoría de los fondos fiduciarios, 14 de los 16, administra el 92,3% del los FF (U\$S 3.749,7 millones), mientras que el BICE el 7,4% (301,6 millones) y el FONCAP el 0,2% (11,2 millones) para el año 2004. (Manzano, 2005).

Esta situación debilita al instituto del fideicomiso, debido a que se atenua la independencia entre el fiduciante (Estado) y el fiduciario, ya que el Banco Nación debe desempeñar una doble función como agente financiero y como banca fiduciaria al mismo tiempo. (Caballero, 2005). Se pierde la confianza ya que existen casos en que el fiduciante instruyó al fiduciario para que disponga de recursos de algún fideicomiso en caso de emergencia.

En este sentido, la falta de independencia en el rol de los actores se encuentra en los 6 fondos analizados.

En el caso de del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, se establecía que el fondo sería administrado siguiendo las instrucciones que le debía impartir el Ministerio de Economía (fideicomisario), a través de la Secretaría de Hacienda (Decreto N° 286/95 art.2°). Por otra parte, se establecía que los asesores en materia económica, financiera, legal y técnica del Ministerio de Economía, del BCRA, del Banco Nación y de otra dependencia del Estado dictaminaría o asesoría a solicitud del fideicomisario en las materias que este quiera (Decreto N° 286/95 art.2°). De esta manera, se le otorgaba al Ministerio de Economía un importante poder de decisión sobre el funcionamiento del fondo, al mismo tiempo que no había separación real entre el fiduciante (Ministerio de Economía) y el Fiduciario (Banco Nación), ya que el fiduciario además de ser el responsable de la administración del fondo también podía asesorar al Ministerio de Economía. Asimismo, en la práctica, se transfirieron las funciones propias del fiduciario al PEN.

En este sentido el informe de auditoria de gestión sobre el FFDP realizado por la Auditoria General de la Nación (2004: 8), establecía que *“el FFDP exhibe debilidades de gestión en buena medida atribuibles a la reserva irrestricta de facultades que el Poder Ejecutivo se aseguró en los instrumentos de creación del FFDP”*. Es decir, en la práctica mediante el



dictado de las diferentes versiones de las Normas Programáticas y Operativas del FFDP<sup>16</sup>, se produce una transferencia de las funciones propias de la figura del Fiduciario desde el Banco Nación hacia el Poder Ejecutivo Nacional. Esta transferencia, de acuerdo al informe de auditoría de la AGN (2003:13), *“trae aparejado como resultado 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. De este modo queda absolutamente desvirtuada la figura del fideicomiso, y carece de sentido en este marco su utilización”*.

Es decir, el fiduciario desde el comienzo estaba influenciado en sus decisiones por el fiduciante perdiendo su independencia de decisión. Por lo tanto, se desvirtúa la figura del fideicomiso debido a que no se respeta el elemento característico del fideicomiso: la naturaleza del fiduciario como persona distinta e independiente del fiduciante.

En segundo lugar, con respecto a los mecanismos de control del fondo, se establecía que el Banco Nación debía llevar un registro contable separado de las operaciones del fondo fiduciario y cuyo funcionamiento estaría sujeto a la supervisión de la Superintendencia de Entidades Financieras del BCRA. Pero no se establecía un mecanismo detallado de control y posibles sanciones por incumplimiento o mal desempeño.

En el caso del Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica también el Banco Nación es el fiduciario y el responsable de administrar el fondo de acuerdo a las instrucciones otorgadas por el Consejo de Administración. Si bien la creación del consejo de administración suponía un mayor control para el fiduciario, el hecho que tenga que su poder de decisión esté determinado por el PEN, limita su rol de control hacia el fiduciario.

En este sentido, el informe de auditoría de la AGN (2005: 50) establece que *“existen aspectos normativos vinculados principalmente con la definición de responsabilidades y atribuciones del fiduciario que no se encuentran determinados claramente, pudiendo*

---

<sup>16</sup> De acuerdo al informe de la AGN (2003) (Resolución 67 bis de la ex Secretaría de Finanzas, Bancos y Seguros, del 21 de abril de 1995; Resolución 50 de la Secretaría de Programación Económica y Regional, del 15 de marzo de 2000; Resolución 1076 del Ministerio de Economía, del 19 de diciembre de 2000 y Resolución 694 del Ministerio de Economía, del 15 de noviembre de 2001).

*generarse problemas de índole legal-administrativa y afectarse el grado de validez de los actos ejecutados. Con relación a lo mencionado precedentemente asimismo se destaca la registración de las operaciones por el CA, situación que de acuerdo a la normativa debería ser responsabilidad del fiduciario”.*

Por otra parte, el mismo informe, AGN (2005: 20 Anexo II) señalaba *“el contrato no define el fiduciante ni el objeto del fideicomiso por lo que se debe recurrir a la Ley y al decreto reglamentario a tal fin”.*

En el caso del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF), el mecanismo de control que se preveía era el de la Sindicatura General de la Nación. Si bien esto implica un avance, porque en los fondos anteriores no estaba previsto, la SIGEN es un organismo que depende del PEN. No se contemplaba algún tipo de mecanismo de control externo que garantizara un mayor nivel de control e imparcialidad. Asimismo en un informe de auditoría realizado por la Sindicatura General de la Nación (2005: 28) al FFTEF, se advertía que *“el sistema de control interno adolece de deficiencias, referidas principalmente a la operatoria de ejecución de la obra Ampliación Interconexión MEM-MEMSP identificada como Ampliación del Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión destinada al abastecimiento de la demanda o a la interconexión de regiones eléctricas para mejora de la calidad y/o seguridad de la demanda. Dichas deficiencias radican en la falta de procedimientos que posibiliten un adecuado control cruzado del cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa, tanto en lo referido a erogaciones como a incumplimientos contractuales”.*

Con respecto al Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte, por su parte, en el Informe “Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte-SIT Decreto N° 976/01 Estado de Situación al 31 de diciembre de 2006” elaborado por la Sindicatura General de la Nación (2007: 13) se resaltaban los siguientes aspectos deficitarios en el funcionamiento del Fondo Fiduciario:

- Frecuentes modificaciones introducidas a la normativa original, han tornado engorrosa y de difícil control la metodología utilizada para la distribución de los fondos.
- No se contempla la obligatoriedad de rendición de los fondos percibidos por los beneficiarios del SISTAU y del SIFER. Si bien uno de los requisitos para acceder y

mantener el derecho de percepción de los bienes fideicometidos era el “*proceder a la rendición de los fondos percibidos*”, a través de la Resolución ST N° 512/06 se dejó sin efecto dicha obligación.

- No se cumplió con las disposiciones del artículo 50 de la Ley N° 25.565 y del artículo 18 de la Ley N° 11.672

Por otra parte, la creación de este fondo y la creación de la tasa de gasoil para financiarlo se realiza en ejercicio del uso de facultades extraordinarias y gran concentración de poder que le otorgó la Ley 25.414 al PEN. En esta línea se cuestionaba seriamente la legalidad de su constitución, siguiendo a Lo Vuolo y Seppi (2006: 26) “*El Defensor del Pueblo de la Nación planteó la inconstitucionalidad de la creación de la Tasa sobre el Gasoil, por considerar que es un impuesto y que el PEN tiene vedada la facultad de establecerlo, conforme lo expresa la Constitución Nacional. Este gravamen es un impuesto indirecto al consumo, cuyo hecho imponible presenta la misma estructura del impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural creado en el artículo 7° de la ley 23.966. Al no tratarse de una tasa, su creación no puede provenir del ejercicio de la facultad delegada al PEN por la Ley 25.414. Como se sabe, la creación de impuestos es facultad del Congreso de la Nación*”

En el caso del FIH, los objetivos y finalidades no se establecían claramente en el marco legal y estaban más destinados a subsidios que al financiamiento de infraestructura.

Por otra parte tanto en el caso del FFSIT, y del FIH se crean contradiciendo la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal del año 1999 que establecía que debían incorporarse al Presupuesto Nacional el flujo de fondos de los Fondos Fiduciarios y que no podía crearse organismos o fondos extrapresupuestarios. Por lo tanto la creación del FFSIT y del FIH atentaba contra la integralidad del Presupuesto Nacional y el principio de universalidad del mismo.

## **7.2. Objetivos y plazos de duración de los Fondos Fiduciarios: cambios y modificaciones.**

Existen brechas entre el marco formal y lo ocurrido en la práctica tanto en los objetivos de creación como en el plazo de duración de los fondos fiduciarios.

Con respecto a los objetivos y finalidades al momento de creación, en la mayoría de los fondos, 4 de los 6 analizados, fueron modificados. Dentro de estos pueden diferenciarse dos grupos: un primer grupo donde se amplían los objetivos o alcance de los fondos y un segundo grupo donde se modifican significativamente los objetivos originales y de manera reiterada de los fondos.

En el primer grupo se encuentran el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) y el Fondo Fiduciario para el Subsidio y Consumo Residencial de Gas. Con respecto al FFTEF, el objetivo original es modificado por la Resolución N° 174/00 donde se establece la creación del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y cuyo destino es participar en el financiamiento de las obras que la Secretaría de Energía identifique como una Ampliación del Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión destinada al abastecimiento de la demanda o la interconexión de regiones eléctricas para mejora de calidad y/o seguridad de la demanda. De esta manera, se ampliaba el objeto del fondo y las principales razones que se establecía para esto era que el objeto definido como único y exclusivo no permitía cumplir con la finalidad explicitada. Y que por lo tanto, era necesario ampliar su objeto a fin de abarcar dentro de la financiación la realización de obras en el Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión que aunque no califiquen estrictamente como una Ampliación de Transporte de Energía Eléctrica destinada al Abastecimiento de la Demanda sean incluidas por resultar de significativa importancia para la confiabilidad del Sistema de Transporte de Energía Eléctrica como conjunto.

En el caso del Fondo Fiduciario para el Subsidio y Consumo Residencial de Gas, a través de la Ley de Presupuesto 2003 N° 25.725 se modificaba el art. 75 y se ampliaba el objeto para la región de la Puna.

Por otra parte en el segundo grupo cuyos objetivos son modificados significativamente a los de creación, se encuentran el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) y el Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT).

En el caso del FFDP, a través de la Ley N° 24.623 en el art. 3°, promulgada en enero de 1996 se autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a ampliar el objeto del FFDP con los recursos procedentes de las acciones de YPF. En este sentido, se establecía que “*con los*

*recursos procedentes de las acciones de YPF S.A., el Poder Ejecutivo Nacional podrá ampliar el objeto del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial para financiar otros programas de reforma de los estados provinciales tendientes a sanear sus finanzas públicas, además de los previstos en su oportunidad”...*

El gobierno nacional hizo efectiva esta facultad en el año 1998, a través del Decreto N° 1.289/98 ampliando el objeto del FFDP. Para ello, se habilitaba al FFDP a financiar programas: a) de reforma fiscal, financiera, económica o administrativa de los Estados Provinciales; b) de saneamiento de las deudas de los Estados Provinciales; c) de desarrollo de los sectores real y de servicios provinciales.

A partir de estos cambios, las finalidades y objetivos del FFDP fueron modificándose y adecuándose a los diferentes requerimientos y acuerdos fiscales firmados entre la Nación y las provincias. En este sentido, por la Resolución N°1076/00 se modificaron las normas y principios del contrato de fideicomiso para cumplir con los compromisos de saneamiento fiscal financiero con las provincias por parte del gobierno nacional (Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal, suscripto el 17 de noviembre del año 2000, art. 10°). En el año 2001 cuando se deterioraron las condiciones fiscales y económicas a nivel nacional, el Poder Ejecutivo, a través del Decreto N° 1004/01, instruyó al FFDP a convenir e implementar un programa de emisión de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) con aquellas jurisdicciones que expresasen voluntad de participar en dicho programa.

Por otra parte en el año 2002, con el objeto de atender las necesidades financieras de las provincias, agravadas por la falta de acceso al crédito, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Decreto 2263/02, decidió crear el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO). Este programa tenía la característica de ser préstamos reembolsables, y como contrapartida, las provincias se comprometían a mejorar su comportamiento fiscal y financiero. Para ello, el PEN encomendó la instrumentación de estos programas al Fondo Fiduciario para el

Desarrollo Provincial en atención a la calidad de beneficiarios de dicho Fondo<sup>17</sup> que ostentan las provincias.

En la actualidad este fideicomiso asiste a aquellas jurisdicciones que se lo soliciten, en el marco de lo establecido por la Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (art. 26°)<sup>18</sup>. Por otro lado, parte de la operatoria del fondo fiduciario se vincula con operaciones financieras relacionadas con el Canje de Deuda Provincial, destacándose el cumplimiento de los servicios del Bono garantizado (BOGAR 2018) por medio del cual se instrumentó la mayor parte del mencionado canje.

Es decir, que el FFDP pasó de ser un instrumento de financiamiento temporal de dos años a ser un instrumento permanente de financiamiento para las provincias especialmente en los momentos de mayores problemas fiscales tanto a nivel nacional como provincial como fueron el período 2000-2002. Cabe destacar que todas las modificaciones de ampliación de sus objetivos se realizaron por decretos del PEN y hasta inclusive a través de resoluciones. Desde la creación del **FFDP**, además de los justificativos establecidos en el marco legal de creación, en la práctica había algunas otras razones para la creación del fondo como un instrumento extrapresupuestario. En este sentido, y de acuerdo a especialistas, existían algunas otras razones para la creación de este fondo, tal como sostiene Lamberto, 2005: *“La idea de crear el primer fondo fue cómo burlaba la Ley de Administración Financiera, se creaba un fondo que por afuera permitía romper con la rigidez del gasto que en ese entonces era el 90% del gasto eran 4 gastos: sueldo, jubilaciones, transferencias a provincias y deuda.... Entonces se diseñó el primer fondo, el desarrollo provincial, que se*

---

<sup>17</sup> Es importante destacar que el financiamiento del PFO no es con recursos propios del FFDP, sino a través de recursos que la Tesorería General de la Nación le transfiere. Los mismos serán reintegrados a la Tesorería a medida que las provincias procedan a reembolsar los préstamos otorgados.

<sup>18</sup> “El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Economía y Producción, podrá implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatibles con esta ley. Los programas se instrumentarán a través de acuerdos bilaterales, en la medida de las posibilidades financieras del Gobierno nacional y garantizando la sustentabilidad de su esquema fiscal y financiero, y el cumplimiento de sus compromisos suscriptos con Organismos Multilaterales de Crédito. El Poder Ejecutivo Nacional instrumentará un régimen de compensación de deudas entre las jurisdicciones participantes del presente Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, a partir de la vigencia de la presente ley”.

*puso con un 3% del IVA que las provincias cedieron a futuro porque sirvió para estructurar bancos, para una serie de temas de las provincias..”*

La constitución de este fondo fiduciario fue una de las respuestas de política en el área financiera que generó el gobierno para solucionar la crisis de 1995. Se crea este fondo con capacidad para operar como fuente de liquidez. (Heymann D. 2000).

Por otra parte en el caso del Fondo Fiduciario para el Sistema de Transporte (FFSIT), a través del Decreto N° 1377/01 se creaba el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT) dentro del Plan Federal de Infraestructura que incluía el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER). Luego, a partir del Decreto N° 652/2002 y hasta el presente, los recursos del Fondo Fiduciario del SIT dejan de destinarse principalmente al financiamiento de obras de infraestructura para pasar a ser transferencias corrientes en concepto de subsidios a los distintos agentes económicos que operan en el sector del transporte automotor. En este sentido se crea el Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SISTRANS), el cual está conformado por dos sistemas: el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) que originariamente formaba parte del SIT y el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). De esta manera se modificó la participación relativa entre obras de infraestructura y subsidios al transporte. Los fondos destinados al SISVIAL se redujeron al 69% y el SISTRANS aumentó al 40% y el SISTAU podía recibir hasta un 65% de los recursos del SISTRANS. Los sucesivos cambios modificaron el objeto inicial del fondo fiduciario pasó de ser un instrumento creado para financiar obras viales a un mecanismo de subsidio a las tarifas del transporte automotor.

En este sentido, Lo Vuolo y Seppi (2006: 26) sostienen que *“el objetivo original del Fondo Fiduciario destinado a la infraestructura de transporte, si bien expresado de un modo genérico y poco profundo, apuntaba a privilegiar y dar prioridad a la infraestructura física al asignar el grueso de los recursos fideicomitidos a obras viales”*. En la misma línea de análisis Uña (2007: 8) señalaba: *“el Fondo Fiduciario para la Infraestructura del Transporte presenta, por una parte, un bajo nivel de estabilidad en su finalidad. Probablemente es el fondo fiduciario más cuestionado por sus ampliaciones y modificaciones, en algunos casos hasta consideradas incompatibles con la finalidad inicial”*.

Por otra parte, los plazos de duración por un lado con los primeros fondos se establecía la duración de dos años o hasta que se cumplan los objetivos, pero se fueron modificando y alargando los plazos. Este es el caso del FFDP, el cual al año de haberse creado el mismo y sin haber vencido el plazo de dos años, la Ley N° 24.623 art. 1° promulgada en enero de 1996, autorizaba al Poder Ejecutivo Nacional a extender el plazo por 15 años del fondo fiduciario contados desde la fecha de publicación de dicha ley, y le otorgaba la facultad de poder ser ejercida en una o más veces. De esta manera, el Poder Ejecutivo Nacional, utilizando la facultad conferida por dicha ley, extiende el plazo del FFDP por tres años primero a través del Decreto N° 104/97 en el año 1997, y luego a través del Decreto N° 181/00 en el año 2000. En ambos casos la principal justificación establecida en los considerandos de los decretos era: *“si bien el programa de privatización de bancos y empresas provinciales se ha cumplido satisfactoriamente en su mayor parte, resta por completar los procesos de privatización de algunas entidades financieras de Provincias y asistir otros programas de reforma de los estados provinciales tendientes a sanear sus finanzas públicas”*.

En el año 2000, la situación se modifica y a través del Decreto N° 724/00 la extensión del plazo se realiza hasta el año 2011, pero esta vez la justificación era por el Compromiso Federal firmado entre los gobernadores y el gobierno nacional en diciembre del año 1999 y ratificado por la Ley N° 25.235. Este acuerdo estableció en su artículo 7° que el Gobierno Nacional, a través del FFDP y el Banco de la Nación, asistirá a las provincias que afronten dificultades de financiamiento de su deuda pública, a condición de que las mismas ejecuten programas de saneamiento de sus finanzas públicas provinciales y municipales. De esta forma para acceder a los fondos necesarios para cumplir con el acuerdo, era necesario extender el plazo de duración del FFDP hasta el máximo autorizado por la Ley 24.623 (año 2011), que coincide con el plazo de reestructuración de pasivos provinciales previsto como mínimo por el citado Compromiso Federal. Pero, nuevamente en el año 2002 y a través de la Ley N° 25.565 del Presupuesto Nacional art. 53, se modifica el plazo de duración del FFDP y se extiende a hasta el 27 de febrero de 2025<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Para poder extender hasta el 2025 se justifica en la Ley N°24.441 art. 4° inc.c) que establece “el dominio del fiduciario no podrá ser superior a 30 años desde su constitución, salvo que el beneficiario fuere un incapaz, caso en el que podrá durar hasta su muerte o el cese de su incapacidad.



El resto de los fondos analizados se establecían plazos de 20 o 30 años de duración o hasta que se cumplan los objetivos propuestos. Sin embargo, en ningún caso se preveían mecanismos de control para evaluar el cumplimiento de los objetivos, tampoco se establecía la autoridad que podría determinar la finalización del fondo en caso de cumplimiento de las metas.

De esta manera, a lo largo del tiempo y a medida que se incrementaban la cantidad de fondos fiduciarios se establece de manera permanente un mecanismo que aparentemente es creado de forma transitoria.

### **7.3 Destinatarios: el Fondo Fiduciario del Sistema de Transporte la excepción.**

Con respecto a los destinatarios de los fondos fiduciarios no se observan casi modificaciones con respecto a lo previsto en el momento de su creación. Sin embargo, la excepción es el Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte que al haber modificado significativamente su objeto, en consecuencia se produjeron importantes cambios con respecto a los beneficiarios. En este sentido, el Decreto de creación N° 976/01 (art. 14°), establecía que los beneficiarios del fideicomiso serían: los concesionarios viales, los contratistas, concesionarios y/o encargados de proyectos de obras y servicios de infraestructura ferroviaria, y aquellos que determine el PEN a propuesta del Ministerio de Infraestructura y Vivienda en relación con la creación del sistema de desarrollo de la infraestructura vial. Luego por el Decreto N°1377/01 (art. 5°) del año 2001 se ampliaban los beneficiarios a: los encargados del proyecto, los encargados de la tasa de percepción de las tasas viales, los organismos multilaterales de crédito y/o entidades con las que se hayan efectuado operaciones de crédito y/o líneas contingentes en el marco del SIT, los concesionarios viales de rutas nacionales y/o provinciales, que no estaban incluidos en el decreto de creación y cuyos contratos habían sido aprobados antes del Decreto N° 802/01, y los tenedores de títulos de deuda y/o certificados de participación por las emisiones que la Autoridad de Aplicación resuelva efectuar. En el año 2002, a través del Decreto N° 652/02 se amplían nuevamente los beneficiarios, incluyéndose al transporte automotor de pasajeros dentro de los destinos asignados a los recursos del fideicomiso. El principal argumento que se establecía en el decreto era la situación de emergencia que se encontraba el sistema de transporte terrestre de Argentina. Asimismo, se busca compensar los desfases tarifarios

ocasionados por el impacto de la devaluación del peso en la estructura de costos de las empresas transportistas, en áreas urbanas y suburbanas, bajo la jurisdicción nacional, así como proveer lo necesario para asignar recursos de dicho fideicomiso a la transformación del transporte automotor de cargas bajo la misma órbita jurisdiccional.

Luego por las diversas modificaciones que sufrió el fondo con respecto a sus objetivos, se ampliaron los beneficiarios, a través del Decreto N° 1006/2003, a: las empresas concesionarias de los Corredores de la Red Vial Nacional que resulten adjudicatarias de las nuevas concesiones<sup>20</sup>, y el Órgano de Control de las Concesiones Viales dependiente del Ministerio de Planificación Federal. Además se ampliaban los beneficiarios a los adjudicatarios de las contrataciones de obras adicionales, construcciones, trabajos o servicios de industria que se efectúen en los Corredores de la Red Vial Nacional.

Por otra parte, a través del Decreto N° 149/04 se aprobaba la inclusión como beneficiario a la Dirección Nacional de Vialidad, organismo descentralizado de la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, para proceder a la financiación de ciertas obras públicas.

De esta manera, se observa una gran ampliación de los beneficiarios a lo largo del tiempo y siempre las modificaciones se realizan a través de decretos emitidos por el PEN. Ésta situación se ve agravada ya que se benefician a dos organismos descentralizados de la Administración Pública, el Órgano de Control de las Concesiones Viales y a la Dirección Nacional de Vialidad.

#### **7.4. Financiamiento y mecanismos de redistribución de los recursos: los Fondos Fiduciarios como instrumento de financiamiento extrapresupuestario.**

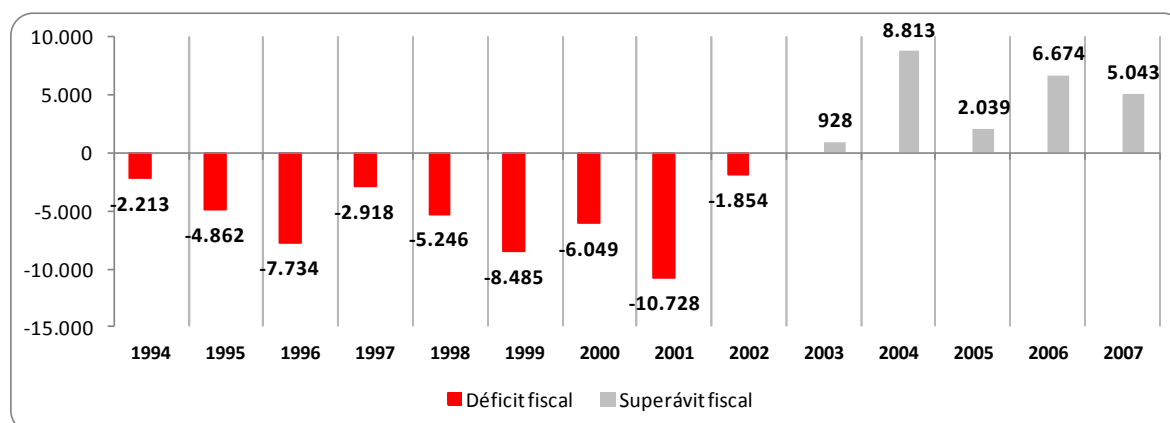
Los seis fondos fiduciarios analizados se crean en años históricos relacionados con crisis económicas, déficit fiscal y agotamiento de los sistemas tradicionales de financiamiento con el fin de solucionar problemas de financiamiento y subsidios.

---

<sup>20</sup> En diciembre de 2003 se vencían las concesiones otorgadas en 1990, de acuerdo al Decreto N° 425/03.

Entre los años 1994 y 2002 la Administración Pública Nacional presentó de manera continua déficit fiscal en sus cuentas públicas y coincide con la época de creación de la mayoría de los fondos. En particular entre los años 2000 y 2003 se crearon 8 de los 16 fondos existentes.

**Gráfico N° 5: Evolución del Resultado Financiero de la Administración Nacional (Cuenta de Inversión). Periodo 1994-2007.**



Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas de Inversión 1994-2007. CGN. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

La figura de los fideicomisos surge como una alternativa de financiamiento, al encontrarse en crisis los instrumentos tradicionales de financiamiento. (Caballero, 2005). El año 1995 se caracterizó por el impacto de la crisis del Tequila que se produce en diciembre de 1994.

La devaluación de la moneda mexicana tuvo una fuerte repercusión en el sistema bancario y crediticio argentino provocando la fuga de capitales de los bancos argentinos, reducción de las reservas del BCRA, y aumento de la tasa de interés. Esta situación desembocó en altas tasas de desempleo que alcanzaron el 18,6% en mayo de 1995. (Caballero, 2005: 24).

De esta manera la necesidad de financiamiento y de otorgarle liquidez a los bancos se convirtió en el tema central. Es por ello, que se crean los dos primeros fondos fiduciarios en 1995 con el objetivo de resolver los problemas de financiamiento del sistema bancario argentino y ayudar a salir de la crisis. Tal es el caso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo

Provincial y el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria<sup>21</sup> (sustituido por el Fondo Fiduciario de Reconstrucción de Empresas. (Manzano, 2005; Caballero, 2005).

Sin embargo, lo que surge como un instrumento que se crea de manera excepcional, luego permanece en el tiempo legitimándose su uso con la ampliación de su objeto y cambiando sus finalidades. Es decir, *“el Fondo sirvió para privatizar los bancos provinciales, asistió financieramente a las provincias, emitió Lecop para cancelar obligaciones en un momento de fuerte déficit fiscal, asumió las deudas provinciales que luego fueron convertidas en Bonos Garantizados y en los últimos años otorgó préstamos a las provincias que adhirieron al Programa de Financiamiento Ordenado”*<sup>22</sup>. En este sentido, Uña (2007: 9) señala que el FFDP se convirtió en un instrumento para institucionalizar un mecanismo de relación financiera entre la Nación y las provincias por fuera del Régimen de Coparticipación Federal de Ingresos Públicos.

Es decir, el principal objetivo del FFDP fue conseguir financiamiento extrapresupuestario para ayudar a sanear las finanzas provinciales. Por su parte, la transferencia de funciones desde el Banco Nación como fiduciario hacia el PEN le quita independencia como agente fiduciario. Aspecto clave para garantizar la transparencia y manejo de los recursos.

De esta manera, el FFDP es un claro ejemplo de cómo se desvirtúa la figura del fideicomiso y queda de manifiesto que el nivel de discrecionalidad utilizado por parte del PEN tenía como principal objetivo crear un instrumento de financiamiento extrapresupuestario alejado de los controles del sistema de administración financiera.

Por otra parte, el Fondo de Infraestructura Regional creado en 1997 tenía como principal objetivo mejorar las condiciones socioeconómicas a través de la generación de infraestructura económica y social. Se buscaba reducir los desequilibrios socioeconómicos y reducir el impacto del desempleo. Se establecía cierta discrecionalidad en el manejo de los recursos establecido por la ley de creación. El art. 10 estableció que los recursos que temporariamente no se estuvieran asignados a los fines previstos, podrán ser invertidos en

---

<sup>21</sup> Este fondo fue utilizado para asistir en la financiación de la transferencia de activos y pasivos viables de los bancos en dificultad e instituciones financieras más grandes.

<sup>22</sup> “Fondo de Desarrollo Provincial. Una cuenta todo terreno”. Página 12 Suplemento Cash. 7 de agosto de 2005.

títulos o valores públicos, tanto de origen nacional como provinciales, previamente calificados. Además el PEN a través del Decreto N° 677/97 vetó varios artículos establecidos por el Congreso donde se garantizaba la autonomía del fondo y se establecían mecanismos de control. El artículo 9° inc c) establecía que “ en cada jurisdicción los fondos recibidos integrarán una cuenta especial , la cual no forma parte del Fondo Unificado Nacional o provincial, *ni de ningún otro mecanismo similar vigente o a crearse en el futuro, guardando total autonomía operativa y funcional*” El PEN veta parcialmente toda la última parte del inc. (en itálica) donde se preveía la total autonomía operativa y funcional del fondo.

Por otra parte, el art. 13 de la ley preveía la creación de una Comisión Bicameral de Seguimiento y de las Operaciones de de Constitución, Aplicación y Liquidación del Fondo Fiduciario. Esta comisión estaría integrada por 5 Senadores y 5 Diputados y debía producir informes trimestrales y memoria anual de su gestión al Congreso. El PEN veta totalmente este artículo, descartando de esta manera la posibilidad de control y seguimiento de las operaciones del fondo.

Además, se facultaba al JGM para disponer de las reestructuraciones presupuestarias necesarias en el presupuesto 1997 para incorporar los recursos provenientes del Fondo Fiduciario de Infraestructura Regional y los gastos destinados a las obras no incluidas en dicho presupuesto. A su vez, el listado indicativo de obras que podían financiarse con los recursos del fondo fiduciario era muy amplio, desde redes viales, construcción o mejor de obras hídricas, obras de generación y transporte de energía eléctrica a obras de infraestructura para el saneamiento urbano, etc.

En síntesis, el Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Federal, se crea para recibir los fondos de la privatización del Banco Hipotecario, y tenía como principal objetivo asistir al gobierno nacional en el financiamiento de infraestructura económica y social. Los beneficiarios son las provincias nuevamente y se establece a largo plazo (30 años) un mecanismo de financiamiento hacia las provincias por fuera del presupuesto. Por otra parte, nuevamente se observa una cierta concentración de poder y discrecionalidad del PEN, el Banco Nación como fiduciante y falta de independencia del consejo de administración.

Además el PEN vetó artículos clave que preveía mecanismos de control para el fondo.

El segundo período 2000-2002<sup>23</sup> se caracteriza por una fuerte recesión, que desemboca en la gran crisis económica, social y política – institucional que termina con el régimen de convertibilidad, se declara el default en el pago de la deuda y sucesivos cambios de Presidentes y se crean los cuatros restantes fondos analizados.

A partir del año 2001 la situación macroeconómica y fiscal presentaba un fuerte deterioro. En especial un elevado déficit de las cuentas públicas y en la acumulación de deuda pública. *“Se entendía que estos factores, combinados con una sucesión de impactos externos negativos tanto en el plano comercial como financiero, habían afectado negativamente las expectativas acerca de la capacidad de pago de los compromisos externos, cerrando así el acceso al crédito de fuentes privadas e impidiendo el restablecimiento del mecanismo monetario expansivo que había caracterizado a los dos auges precedentes”*. Damill, Frenkel y Maurizio, (2003: 22-24).

En este sentido, el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico tenía como objetivo la financiación de las obras en el Sistema de Transporte de Energía Eléctrica en Alta Tensión, ya que se presentaban problemas con la crisis energética y por lo tanto era necesario ampliar la red, pero ya comenzaban los problemas de financiamiento en el Presupuesto Nacional.

Sin embargo, luego en un informe de auditoria realizado por la Sindicatura General de la Nación (2005) al FFTEF se señalaba la subutilización de los recursos que constituyen el fondo, al 31 de diciembre de 2005 la cifra de fondos excedentes era de \$346 millones. Por lo tanto la SIGEN recomendó la realización de un estudio que contemple una revisión del valor de recargo sobre las tarifas destinado a la capitalización del fondo. Cabe destacar que esta situación se revierte a partir del año 2006 y en el informe de auditoría del año 2007 se establece la regularización de la utilización de los fondos.

Por su parte, el Fideicomiso de Infraestructura Hídrica se creaba en el año 2001 con el objetivo de atender: las necesidades de financiación de los beneficiarios por la ejecución de obras, mantenimiento y servicios de infraestructura hídrica de recuperación de tierras productivas, mitigación de inundaciones. En el mismo año se creaba el Fondo Fiduciario

---

<sup>23</sup> Se crean 8 de los 16 fondos fiduciarios existentes.

para subsidiar el consumo de gas residencial. Ambos fondos utilizaban como fuente de financiamiento impuestos con asignación específica.

Existe una relación positiva entre la creación de los Fondos en épocas de crisis económicas, junto con déficit fiscales, pero especialmente con la falta de financiamiento vía los medios tradicionales. Esto se observa por el hecho que el financiamiento previsto por los fondos al momento de su creación se centra mayoritariamente<sup>24</sup> en recursos que no estaban previstos en el Presupuesto Nacional y principalmente a través de tres instrumentos. Un primer instrumento utilizado fueron los recursos de las privatizaciones, como es el caso del Fondo de Desarrollo Provincial (privatización de YPF) y el de Infraestructura Regional (privatización del Banco Hipotecario). Un segundo mecanismo previsto fueron la creación de tasas específicas, este es del Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (tasa sobre el gasoil) y el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (tasa de infraestructura hídrica). Un tercer mecanismo para lograr financiamiento no previsto en el Presupuesto Nacional fueron los incrementos o recargos de tarifas de servicios eléctricos, este es caso del Fondo Fiduciario Eléctrico Federal (incremento en las tarifas que pagan los compradores del MEM), el Fondo para Subsidios y Consumos de Gas (recargo al consumo de gas)

Esta situación se explica por las características que comenzaron a mediados de la década de los 90 en relación con la necesidad de conseguir recursos entre la nación y las provincias. Cetrángolo y Jiménez (2004: 33) señalan que *“a partir de 1996, el incremento en la recaudación coparticipable (de acuerdo con la ley 23.548) no se tradujo en un aumento en las transferencias a las provincias y, en cambio, sirvió para compensar la pérdida de recursos sobre la nómina salarial destinados a la Nación. Es decir, los rasgos salientes de las transferencias a las provincias durante los noventa son: aumento fuerte durante los primeros años; crecimiento simultáneo de la participación de asignaciones específicas dentro del total de transferencias a las provincias, en detrimento de la coparticipación; constancia de las transferencias totales a partir de 1992, con independencia de los cambios en la recaudación total, y, parcialmente relacionado con lo anterior, reemplazo de*

---

<sup>24</sup> Sólo 3 fondos tenían previsto el financiamiento inicial por medio del Presupuesto Nacional, es el caso del FONAPYME, FOGAPYME y el Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica.

*impuestos sobre la nómina salarial por tributos recaudados por la DGI dentro de los recursos de la Nación”.*

En este sentido, estos mismos autores destacan que “la puja entre las diferentes áreas de los sectores públicos nacional y provinciales por conseguir recursos fue de tal magnitud que hoy ya casi no queda tributo que no tenga, al menos parcialmente, algún tipo de asignación específica. La respuesta de las autoridades nacionales frente a estas presiones tomó la forma de negociar asignaciones específicas para gastos que de otra manera hubiera asumido el Tesoro Nacional (fundamentalmente al sistema) o transferir gastos a otros niveles de gobierno (escuelas y hospitales). El resultado fue un cambio en el “reparto efectivo” para arribar a un esquema de distribución de impuestos que surgió de múltiples “remiendos”. Estos han ido creciendo en variedad y magnitud a lo largo de los años transcurridos desde la sanción de la ley de coparticipación virtualmente en vigencia.”

Por otra parte, un dato importante a destacar es que los fondos significan un mecanismo extra de financiamiento, ya que por ejemplo en la Ley de Presupuesto del año 2002 en el art. 32 se establecía que se debía aportar al Tesoro Nacional \$ 200 millones de los fondos fiduciarios por los problemas de liquidez que estaba teniendo el Tesoro Nacional. Esta disposición rompía con el esquema de fideicomiso, basado fundamentalmente en la confianza y en la intangibilidad de los recursos para el cumplimiento del objetivo para el cual fue creado.

En la misma línea de análisis, cabe mencionar, **la intangibilidad de los recursos que suponía la figura de los fondos fiduciarios quedó vulnerada por el Decreto N° 906/2004**. Este decreto establecía la creación de un Consejo Consultivo de Inversión de los Fondos Fiduciarios dentro del ámbito del Ministerio de Economía y Producción y del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. La función principal de este Consejo es instruir sobre la inversión de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios. En el art. 3 se establece que los fiduciarios de los fondos fiduciarios invertirán sus disponibilidades líquidas sin aplicación temporal en:

- a) instrumentos financieros emitidos por entidades públicas o privadas, cuyo destino directo o indirecto sea la financiación de obras de infraestructura emprendidas total o parcialmente por el Estado Nacional, provincial o municipal, siempre que los instrumentos se puedan negociar en los mercados secundarios.



- b) letras emitidas por la Tesorería General de la Nación, con carácter transitorio por un plazo que no podrá superar los 90 días.

Este Consejo estaba integrado por los Ministros de Economía y Planificación, y mediante resolución conjunta podían decidir sobre las inversiones de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos fiduciarios. Estas disposiciones atentan contra el principio de especificidad y con el objeto para el que han sido creados, destruye la columna vertebral de la figura del fideicomiso público. (Morales, 2005). En la misma línea Presman y Sorbello (2005) sostienen que con este decreto se desnaturaliza la intangibilidad de los fondos. De esta manera, este decreto permite cierta movilidad de los fondos, por ejemplo, fondos destinados a infraestructura podrían ser utilizados para las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, es decir, serían utilizados financieramente. Esto alerta que se está desvirtuando una figura basada originalmente en la confianza (Despouy, 2005).

La principal justificación desarrollada en los considerando del decreto, fue el marco de la emergencia declarada por la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, y las necesidades transitorias de liquidez para atender periódicamente compromisos, algunos de ellos con vencimientos inminentes, cuyas modalidades requerían refuerzos de liquidez de corto plazo. De esta manera se establecía en los considerandos que es imprescindible dotar al Gobierno Nacional de fluidez de recursos, para su aplicación temporal a las necesidades del Tesoro Nacional.

En síntesis, la creación de los fondos fiduciarios estuvo vinculada a momentos de crisis económica y necesidad de financiamiento por parte del Presupuesto Nacional. Es por ello, que las fuentes de financiamiento previstas estaban vinculadas a las privatizaciones de empresas públicas o a la creación de nuevas tasas/impuestos. Al mismo tiempo, que la necesidad de financiamiento se vio reflejada en la discrecionalidad el PEN limitando la intangibilidad de los fondos.

## CAPÍTULO 8: CONCLUSIONES.

La investigación realizada permitió analizar las causas de la creación de los FF, haciendo hincapié en la relación y responsabilidades del Poder Ejecutivo Nacional y Poder Legislativo Nacional. De esta manera fue posible, comprobar las dos hipótesis planteadas que dieron origen al trabajo, la primera hipótesis: *“La pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional a través de la creación de los Fondos Fiduciarios por parte del PEN responde, por un lado, a la búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento por fuera del Presupuesto Nacional. Por otro lado, busca asegurar la disponibilidad de los recursos más allá del año fiscal y contar con mayor autonomía en el manejo de los mismos, de la que tienen los organismos que se encuentran dentro del Presupuesto Nacional”*.

En este sentido, se observó un crecimiento exponencial de los FF, el primero se crea en el año 1995 y llegaron a 16 en el año 2007. Asimismo, el gasto total de los FF creció un 6.900% aproximadamente entre el 2001 y el 2007<sup>25</sup>, pasando de \$96,9 millones a \$6.850 millones. Cabe destacar que, la mayoría de los fondos se crearon en épocas de crisis económicas, caracterizadas por déficit fiscal y falta de financiamiento vía los medios tradicionales de la Administración Pública Nacional. En efecto, durante el periodo 1994-2002 caracterizado por una situación fiscal deficitaria, es cuando coincide con la época de creación de la mayoría de los FF. En particular, entre los años 2000 y 2003 se crearon 8 de los 16 fondos existentes.

Además, el financiamiento previsto por los fondos al momento de su creación se centró mayoritariamente<sup>26</sup> en recursos que no estaban previstos en el Presupuesto Nacional y principalmente a través de tres instrumentos. Un primer instrumento utilizado fueron los recursos de las privatizaciones, como es el caso del Fondo de Desarrollo Provincial (privatización de YPF) y el de Infraestructura Regional (privatización del Banco Hipotecario). Un segundo mecanismo previsto fueron la creación de tasas específicas, este es del Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura de Transporte (tasa sobre el gasoil) y el

---

<sup>25</sup>El período de análisis de los fondos fiduciarios es 1995-2007, ya que en el año 1995 se crea el primer fondo fiduciario. Si bien el último fondo fiduciario es creado en el año 2004, el periodo de análisis se extiende hasta el 2007 porque era el plazo máximo que establecía la Ley N° 25.917 Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal para que se incluyan los flujos financieros de los fondos en las leyes de Presupuesto Nacional.

<sup>26</sup> Sólo 3 fondos tenían previsto el financiamiento inicial por medio del Presupuesto Nacional, es el caso del FONAPYME, FOGAPYME y el Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica.

Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica (tasa de infraestructura hídrica). Un tercer mecanismo para lograr financiamiento no previsto en el Presupuesto Nacional fueron los incrementos o recargos de tarifas de servicios eléctricos. Este es caso del Fondo Fiduciario Eléctrico Federal (incremento en las tarifas que pagan los compradores del MEM), el Fondo para Subsidios y Consumos de Gas (recargo al consumo de gas).

Por otra parte, la mayoría de los fondos analizados 4 de 6, no tenían establecido un mecanismo explícito de distribución de sus recursos entre los beneficiarios. De esta manera, por un lado, puede comprobarse la hipótesis planteada sobre la necesidad de asegurar mecanismos de financiamiento alternativos al Presupuesto Nacional. Por otra lado, la necesidad de lograr una mayor autonomía sobre los recursos, ya que por ejemplo la mayoría de los fondos no tenía establecido de manera explícita la distribución de recursos y los controles de los mismos.

Es así como, la creación de los FF se convirtió en un instrumento de financiamiento, fuera del Presupuesto Nacional, y uno de los principales factores que contribuyeron a la creciente pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional. En este sentido, la creación por fuera del Presupuesto Nacional, implica que los recursos no se encuentran en el Sistema de Cuenta Única que administra la TGN y del sistema de cuotas presupuestarias que administra la Secretaría de Hacienda. De esta manera, por un lado, se aseguran la intangibilidad de los fondos por parte de la TGN y además fuera del alcance de la reasignación de gastos por parte del PEN a través de las facultades delegadas (DNU) y de los “superpoderes del Jefe de Gabinete”, pero también implica menores sistemas de control.

En efecto, la mayoría de los FF no tenían previstos mecanismos claros de control sobre la utilización de los recursos. Debido a que no existía un marco normativo para los fideicomisos públicos, se consideraba como referencia la Ley N° 24.441 que regula los fideicomisos privados. Recién a partir de la Ley N° 25.152 de Administración de Recursos, conocida como Ley de Solvencia Fiscal del año 1999 se establece en el art. 2 inc. a) que se debe incluir en el Presupuesto Nacional los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios. Pero es a partir de la Ley N° 25.827 de Presupuesto Nacional 2004 que modifica el art. 8° de la Ley N° 24.156 Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, amplía el alcance de aplicación de la LAF a los FF. De esta manera, los Fondos Fiduciarios recién a partir del

año 2004 quedaron comprendidos en los alcances para el control de la LAF. Si bien esta normativa implicó un avance para lograr un mayor control de los mismos, no tienen un sistema de contabilidad específico y concreto, ocasionando inconvenientes para los organismos de auditoría y control.

**Con respecto a la segunda hipótesis,** *“la creación de los fondos fiduciarios por fuera del Presupuesto Nacional fue posible, por un lado, por la existencia de un sistema presupuestario dual. Por otro lado, por la existencia de un sistema presupuestario jerárquico con concentración de poderes en el PEN y de un Congreso débil que no controla y no limita la discrecionalidad del PEN y que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal”.*

La existencia de un sistema presupuestario dual, que implica una brecha significativa entre el marco normativo y el funcionamiento real, también se refleja en la creación y funcionamiento de los fondos fiduciarios. En este sentido, la **discrecionalidad y brechas entre el marco normativo y el funcionamiento de los Fondos Fiduciarios se ve reflejado en los siguientes aspectos:**

- **Los objetivos o fines de los FF son modificados:** 4 de los 6 fondos analizados fueron modificados, como es el caso del Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) y Fondo Fiduciario para el Subsidio y Consumo Residencial en que se amplía sus objetivos de creación. Por otra parte, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) y el Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte (FFSIT), son modificados significativamente con respecto a los objetivos de creación. En el caso del FFDP pasó de ser un instrumento de financiamiento temporal de dos años a ser un instrumento permanente de financiamiento para las provincias especialmente en los momentos de mayores problemas fiscales tanto a nivel nacional como provincial como fueron el período 2000-2002. Cabe destacar que todas las modificaciones de ampliación de sus objetivos se realizaron por decretos del PEN y hasta inclusive a través de resoluciones.

En el caso del FFSIT los recursos dejan de destinarse principalmente al financiamiento de obras de infraestructura para pasar a ser transferencias corrientes en concepto de subsidios a los distintos agentes económicos que operan en el sector del transporte automotor.

- **La *duración prevista de los FF no se cumple***: los primeros fondos fueron creados por dos años o hasta el cumplimiento de sus objetivos y luego se extendían los plazos por 20 o 30 años. Por ejemplo el FFDP originalmente se había creado por dos años y al año de creación su plazo de funcionamiento se extendió por 15 años. Existía una débil vinculación entre el cumplimiento de los objetivos y la duración de los fondos. De esta manera, a lo largo del tiempo y a medida que se incrementaban la cantidad de FF se establece de manera permanente un mecanismo que aparentemente es creado de forma transitoria.
- **La *independencia entre el fiduciario y fiduciante no está garantizada en todos los fondos creados***. En los 6 fondos analizados el fiduciario es el Banco Nación, esta situación le resta independencia del PEN, fiduciante, y atenta con la garantía de transparencia. En este sentido, destacaba Manzano (2005), que el Banco Nación es el fiduciario de la mayoría de los fondos fiduciarios, 14 de los 16, administra el 92,3% del los FF (US\$ 3.749,7 mill), mientras que el BICE el 7,4% (301,6 mill.) y el FONCAP el 0,2% (11,2 mill) para el año 2004. Esta situación debilita al instituto del fideicomiso porque altera su esencia por el vínculo entre fiduciante (Estado) y el fiduciario, ya que el Banco Nación debe desempeñar una doble función como agente financiero y como banca fiduciaria al mismo tiempo. (Caballero, 2005). Se pierde la confianza ya que existen casos en que el fiduciante instruyó al fiduciario para que disponga de recursos de algún fideicomiso en caso de emergencia.
- **Creación de los fondos contradiciendo la normativa de solvencia fiscal**: la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal del año 1999 en el art. 4, establecía que no se podían crear fondos u organismos que impliquen gastos extrapresupuestarios. De los 16 fondos fiduciarios, 11 se crearon a partir del año 2000. De esta manera, se contradecía lo establecido por la ley. Esta discrecionalidad se acentúa cuando se observa que 5 de esos fondos fueron creados por decreto o resolución del Poder Ejecutivo.

Dado el gran crecimiento que tuvieron los fondos durante el período 2000-2001, la Ley de Presupuesto N° 25.565 del año 2002 en su art. 48 modificaba el art. 5° de la ley 25.152 y establecía que “*toda creación de organismos descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, requerirá el dictado de una ley*”. Si bien esto demostraba ser un avance para limitar el crecimiento y creación discrecional de los FF, en el mismo año por el Decreto N° 2209/2002 se modifica el art. 5 de la ley 25.152 para

exceptuar al Banco Nación, al BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) y al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros. Esta modificación permitió la creación del Programa de Fideicomisos en el año 2003 por decreto (Decreto N° 1118/2003).

- ***La intangibilidad de recursos no estaba asegurada:*** por el Decreto N° 906/2004, se permite cierta movilidad de fondos, por ejemplo fondos destinados a infraestructura podrían ser utilizados para motivos financieros. De esta manera, se altera la figura básica de confianza de los FF.

Por otro parte, la creación de los FF se caracterizó por una fuerte concentración del PEN, 4 de los 6 fondos analizados fueron creados por decretos del PEN. Asimismo, la delegación del Congreso al PEN, para modificar partidas del Presupuesto Nacional que originalmente correspondían al Congreso, sumado a la “ley de superpoderes”, incrementaron la concentración de poder en materia presupuestaria del PEN quedando el PLN en una posición más debilitada. Es así, como fue posible la creación de dos FF, el Fondo Fiduciario para el Sistema de Infraestructura de Transporte y el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica, durante la vigencia de la ley de superpoderes.

En suma, estas decisiones que implicaban mayor discrecionalidad en el funcionamiento de los FF eran realizadas por el PEN sin el control y aprobación del Congreso. Por otra parte, el hecho que los principales beneficiarios de los FF fueran las provincias hizo que el PLN avale este mecanismo de financiamiento extrapresupuestario y no limite la discrecionalidad del PEN en la pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional. Esta situación es posible, principalmente por dos motivos: por un lado, el proceso de formación de las políticas públicas en Argentina no se realiza por consensos intertemporales. Por el contrario, el Congreso tiene una fuerte influencia de los líderes y gobernadores provinciales, a los cuales responden los legisladores. De esta manera, se aceptan estos mecanismos de financiamiento extrapresupuestarios porque los acuerdos formales no suelen ser respetados.

La relación nación- provincias está regida por el contexto de negociaciones bilaterales y por fuera del sistema formal de presupuesto. El ejemplo más claro son los sucesivos pactos fiscales que no se cumplieron intentando reemplazar una nueva ley de coparticipación. La relación funciona por afuera de los mecanismos formales establecidos.

En síntesis, la creación de los Fondos Fiduciarios se convirtió en un instrumento de financiamiento, fuera del Presupuesto Nacional, y uno de los principales factores que contribuyeron a la creciente pérdida de integralidad del Presupuesto Nacional. Esta situación fue posible, por un lado, por la existencia de un sistema presupuestario dual. Por otro lado, por la existencia de un sistema presupuestario jerárquico, el cual se caracteriza por una concentración de poderes en el PEN y de un Congreso débil que no controla y no limita la discrecionalidad del PEN y que influye sobre el presupuesto fuera del proceso presupuestario formal.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ASAP (1992). “Programa de Reforma de la Administración Gubernamental”. Revista N° 21. Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP). Buenos Aires, Octubre.

ABUELAFIA, Emmanuel, Sergio BERENSZTEIN, Miguel BRAUN y Luciano DIGRESIA (2005). “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina”. CIPPEC-BID.

ALESINA, Alberto y Roberto PEROTTI (1996). “Budget Deficits and Budget Institutions”. National Bureau of Economic Research, NBER. Working Paper Series N° 5556.

\_\_\_\_\_, (1994). “The Political Economy of Budget Deficits”. National Bureau of Economic Research, NBER. Working Paper Series N° 4637.

AUDITORIA GENERAL DE LA NACIÓN-AGN (2005). “Informe Especial Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional”. Informe N° 23- 2005. AGN.

\_\_\_\_\_ (2004). “Informe de Auditoria de Gestión del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial al 31/12/01”. AGN 20/20

\_\_\_\_\_, (2003). “Informe de Auditoria de Gestión del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial al 31/12/01”. Gerencia de Deuda Pública. Agosto.

BRAUN, Miguel y Carlos CAVALCANTI (2003). “Argentina Making its way out of the default. Rebuilding fiscal institutions for sustainable growth”. Mimeo.

CABALLERO, Alejandra (2005). Presentación en las Jornadas sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano. Transparencia, eficiencia y discrecionalidad en el uso de fondos públicos. Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Fundación Ricardo Rojas. Buenos Aires, abril.



CETRÁNGOLO, Oscar y Juan Pablo JIMÉNEZ (2004). “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. Raíces históricas, instituciones y conflictos persistentes”. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), CEPAL. Santiago de Chile, octubre.

DAMILL, Mario, Roberto FRENKEL y Roxana MAURIZIO (2003). “Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa”. Serie Financiamiento del desarrollo 135. Unidad de Estudios Especiales. CEPAL. Santiago de Chile, julio.

DESPOUY, Leandro (2005). Presentación en las Jornadas sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano. Transparencia, eficiencia y discrecionalidad en el uso de fondos públicos. Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Fundación Ricardo Rojas. Buenos Aires, abril.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2001). “Manual de Transparencia Fiscal”, Departamento de Finanzas Públicas, Washington D.C.

HEYMANN, Daniel (2000). “Políticas de reformas y comportamiento macroeconómico: La Argentina en los noventa. Serie Reformas Económicas 61. CEPAL. Buenos Aires, mayo.

JONES, Mark P. (2001) “Political institutions and public policy in Argentina – an overview of the formation and execution of the national budget”. En: Haggard, S. y M. Mc Cubbins(eds.) Presidents, Parliaments, and Policy. Cambridge University Press.

KOPITS, George and Jon CRAIG (1998). “Transparency in government operations”. Occasional Paper 158. International Monetary Fund. Washington DC, January.

LAS HERAS, José María (1994). “Principios de la Reforma de los Sistema de Administración y Control del Sector Público Nacional”. En Revista N° 23, agosto de 1994. pp. 5-17. ASAP.

LAMBERTO, Oscar (2005). Presentación en las Jornadas sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano. Transparencia, eficiencia y discrecionalidad en el uso de fondos

públicos. Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Fundación Ricardo Rojas. Buenos Aires, abril.

LO VUOLO, Rubén y Fernando SEPPI (2006). “Los fondos fiduciarios en Argentina. La privatización de los Recursos Públicos”. Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas N° 50. Buenos Aires, abril.

MAKÓN, Marcos (2005). “La Gestión Orientada a Resultados, el Presupuesto y los Sistemas Administrativos de Apoyo”. Subsecretaría de la Gestión Pública. Secretaría General de la Gobernación. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Junio.

\_\_\_\_\_ (2002). “Panel: Ley 24.156 de Administración Financiera y Sistemas de Control del Sector Público”. En XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público 2-4 de Octubre 2002. Potrero de los Funes Provincia de San Luis. ASAP – Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.

\_\_\_\_\_ (1999). “El rol del Poder Legislativo ante el proceso presupuestario”. Mimeo.

MANZANO, Carmen G. (2005). “Fiducia Pública. La experiencia Argentina”. Presentación en el XV Congreso Latinoamericano de Fideicomiso. Panamá, 7 al 9 de septiembre. COLAFI.

\_\_\_\_\_ (2002). “El tratamiento presupuestario y contable de los fondos fiduciarios públicos”. Presentación en el XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público. ASAP. 2 al 4 de octubre. Potrero de Funes, San Luis.

MARTIRENE, Roberto (2004). “Fortalecimiento de la Administración Financiera”. Hacia una mayor integración del plan estratégico del Gobierno y el Presupuesto Nacional por medio del fortalecimiento del Presupuesto Plurianual, el Presupuesto Preliminar y el Sistema de Indicadores”, Subsecretaría de Presupuesto, Ministerio de Economía,. Proyecto BIRF 3958. Mimeo.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCIÓN (2007). “Ejecución Presupuestaria de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional”. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Presupuesto. Oficina Nacional de Presupuesto. Cuarto Trimestre 2007.

MORALES, Gerardo (2005). Presentación en las Jornadas sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano. Transparencia, eficiencia y discrecionalidad en el uso de fondos públicos. Centro de Evaluación de Políticas Públicas y Fundación Ricardo Rojas. Buenos Aires, abril.

NORTH, Douglas (1998). “Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción”. En: Saiegh, Sebastián y Mariano Tommasi (comps.), La nueva economía política: racionalidad e instituciones. Eudeba, Buenos Aires.

OECD (2001) “OECD Best Practices for Budget Transparency. Public Management Service.

PRESMAN, Jorge y Gabriela SORBELLO (2005). “Los Fondos Fiduciarios y su expansión en el Sector Público”. Escenarios Alternativos. [www.escenariosalternativos.org](http://www.escenariosalternativos.org). Buenos Aires, Mayo.

RINALDI, Oscar, Carlos SALAZAR y Damián STAFFA (2005). “Fondos Fiduciarios Estatales: Dinero público con escaso control”. CIPPEC y CEPP, Octubre 2005.

RODRIGUEZ, Jesús y BONVECCHI, Alejandro (2004). “El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia Argentina”. CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo 32, Santiago de Chile.

SANTISO, Carlos (2005). “Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America”. World Bank Institute. Washington D.C.

SHICK, Allen (2003) “Managing Public Expenditures” En: *Argentina reforming policies and institutions for efficiency and equity of public expenditures*. World Bank Report N° 25991- AR. September 10, 2003.

SINDICATURA GENERAL DE LA NACIÓN (2007). “Fondo Fiduciario Sistema de Infraestructura del Transporte – SIT Decreto N° 976/01. Estado de Situación al 31 de diciembre de 2006”. Informe de Estado de Situación. Julio.

\_\_\_\_\_ (2005). “Ente Nacional Regulador del Gas. Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas”. Informe de Auditoría ENARGAS N° 02/05. Informe de Auditoría UAI N° 210.

\_\_\_\_\_ (2005a). “ Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal”. Informe de Auditoría. Diciembre

SPILLER, Pablo, Ernesto STEIN y Mariano TOMMASI (2003). “Political institutions, policymaking process, and policy outcomes. An intertemporal transaction framework”. Documento N° 81, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

STEIN, Ernesto (1999). “Reglas Macro Fiscales – Instituciones Presupuestarias”. Presentación en el Seminario Reglas Macro – Fiscales, Instituciones e Instrumentos Presupuesto Plurianuales. Ministerio de Economía.

\_\_\_\_\_, Axel RADICS, Hernán BLEJER y Marina SALLUSTRO (1999). “Reglas de procedimiento y transparencia”. Documento N° 32, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional.

UÑA, Gerardo (2007). “Fondos fiduciarios en la Argentina: Los todo terreno de la política económica”. Documento de Trabajo 2007 N° 7. CIPPEC, agosto.

UÑA, Gerardo y Gisell COGLIANDRO (2008). “Ejecución 2007 de los Fondos Fiduciarios en la Argentina: Las brechas en las previsiones presupuestarias implicaron mayores subsidios y menor inversión”. Apuntes N° 6. Fundación Siena. Buenos Aires, septiembre.

UÑA, Gerardo (2005). “El Congreso y el Presupuesto Nacional en la Argentina: Desempeño y condicionantes de su rol en el proceso presupuestario”, en Miguel Braun, Luciana Díaz Frers y Gerardo Uña (comps) Cada cual ¿Atiende su juego? El Rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de Argentina. CIPPEC, Buenos Aires.

UÑA, Gerardo, Nicolás BERTELLO y Gisell COGLIANDRO (2005). “Concentración de facultades en el Poder Ejecutivo sobre el Presupuesto Nacional: una tendencia en aumento”. Revista de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública N° 39 Buenos Aires.

VEGA, Susana (2005). “Inflexibilidades: Rigideces y Afectaciones Presupuestarias y otros aspectos. Experiencia Argentina”. XXXII Seminario Internacional de Presupuesto Público, 25 al 28 de Abril de 2005. Lima, Perú.

WEINGAST, Barry R., Kenneth A. SHEPSLE and Christopher JOHNSON (1981). “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”. *Journal of Political Economy*. Vol. 89, N° 4 (Aug., 1981), pp. 642-664

**LEYES, DECRETOS Y RESOLUCIONES CONSULTADAS**

([www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar))

**Leyes**

Ley N° 11.672, Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o. 2005).

Ley N° 23.548, Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

Ley N° 24.156, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Ley N° 24.441, Financiamiento de la Vivienda y la Construcción.

Ley N° 24.623, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

Ley N° 24.629, Administración Pública Nacional. Ejecución del Presupuesto / Reorganización Administrativa.

Ley N° 24.764, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1997.

Ley N° 24.855, Desarrollo Regional y Generación de Empleo.

Ley N° 24.938, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1998.

Ley N° 25.064, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 1999.

Ley N° 25.152, Administración de los Recursos Públicos (Ley de Solvencia Fiscal).

Ley N° 25.235, Acuerdo Compromiso Federal. (Pacto Fiscal con las provincias).

Ley N° 25.237, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2000.

Ley N° 25.401, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2001.

Ley N° 25.414, Delegación de Facultades Legislativas.

Ley N° 25.556, Derogación de la Ley N° 25.414.

Ley N° 25.561, Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario.

Ley N° 25.565, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2002.

Ley N° 25.725, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2003.

Ley N° 25.827, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2004.

Ley N° 25.917, Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal.

Ley N° 25.967, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2005.

Ley N° 26.028, Impuestos. Transferencia o Importancia Gasoil.

Ley N° 26.078, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2006.

Ley N° 26.124, Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (Modificación).

Ley N° 26.198, Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2007.

Ley N° 26.235

### **Decretos Nacionales**

Decreto N° 1807/93, Reglamentación del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento.

Decreto N° 286/95, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.

Decreto N° 104/97, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (prórroga del plazo de duración).

Decreto N° 677/97, Desarrollo Regional y Generación de Empleo.

Decreto N° 924/97, Desarrollo Regional y Generación de Empleo. (Reglamentación de la Ley N° 24.855).

Decreto N° 1.289/98, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (Modificación del Decreto N° 286/95, ampliación del objeto para lo cual fue creado).

Decreto N° 181/00, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (Extensión del plazo de duración).

Decreto N° 724/00, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (Ampliación del plazo de duración).

Decreto N° 92/01, Red Vial Nacional – Diversos corredores.

Decreto N° 802/01, Impuestos sobre los combustibles líquidos (Modificación de la Ley N° 23.966).

Decreto N° 976/01, Tasa sobre el Gasoil (modificación del Decreto N° 802/01).

Decreto N° 929/01, Convenios para mejorar la competitividad y la generación de empleo.

Decreto N° 1004/01, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (Letras de cancelación de obligaciones provinciales).

Decreto N°1377/01, Plan Federal de Infraestructura (creación del Sistema de Infraestructura de Transporte).

Decreto N° 1.381/01, Infraestructura Hídrica (Tasa /Fideicomiso).

Decreto N° 652/02, Combustibles. Convenio de Estabilidad de Suministro del Gasoil.

Decreto N° 786/02, Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumo Residenciales de Gas Natural y Gas Licuado.

Decreto N° 425/03, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (Renovación de Contrato del Banco Nación como Agente Fiduciario).

Decreto N° 1006/2003, Corredores Viales (Modificación del Decreto N° 976/2001).

Decreto N° 906/2004, Fondos Fiduciarios. Creación del Consejo Consultivo.

Decreto N° 564/2005, Impuestos. Reglamentación de la Ley N° 26.028.

Decreto N° 678/2006, Sistema Integrado de Transporte Automotor (Régimen de Compensaciones Complementarias).

### **Resoluciones**

Resolución 657/99 de la Secretaría de Energía, Valor de Recargo (Art. 30 Ley 15.336).

Resolución N° 174/00 de la Secretaría de Energía, Modificación de la Resolución 657/1999.



Resolución N° 1076/00 del Ministerio de Economía, Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (Modificación de los Principios y Normas Operativas).

Resolución N° 60/2003 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Corredores Viales (Licitación Pública).