

FONDOS FIDUCIARIOS EN LA ARGENTINA: LOS “TODO TERRENO” DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Gerardo Uña*

Agosto 2007

* Investigador principal del Programa de Política Fiscal de CIPPEC / Investigador de la Sede Argentina de la Fundación Konrad Adenauer. Agradezco los comentarios y sugerencias de Nicolás Bertello y Gisell Cogliandro.

Resumen

Los fondos fiduciarios públicos evidencian un notable incremento en su número y en el nivel de recursos administrados. Desde el año 1994 hasta la fecha se crearon 16 fondos, 8 de los cuales - el 50%- fueron implementados entre 2000 y 2002. A su vez, entre 2001 y 2007 sus gastos se incrementaron en más de 6000%. Considerando su forma de funcionamiento, una de sus características principales debería ser la estabilidad -tanto de su finalidad como de su financiamiento- y la otra, la transparencia de su información. Sin embargo, esto no sucede en nuestro país.

Al analizar un grupo de fondos fiduciarios representativos¹, tanto por su flujo de recursos como por el capital que administran, es posible observar en general un bajo nivel de estabilidad en su finalidad original, diversas modificaciones a sus fuentes de financiamientos y extensiones a sus plazos de vigencia. Adicionalmente, la información sobre su funcionamiento resulta en la mayoría de los casos incompleta respecto de aspectos centrales, como la evolución de su capital, el nivel de avance de las obras o los destinatarios de los subsidios otorgados.

Considerando el funcionamiento actual de los fondos fiduciarios en la Argentina, es posible plantear que se han transformado en un instrumento “todo terreno” de la política económica, utilizándose para apoyar distintas decisiones del Gobierno en diversos ámbitos. En la década pasada, apoyaban medidas relacionadas con el régimen de convertibilidad. En la actualidad, otorgan subsidios y promueven sectores económicos específicos. De esta forma, se han alejado de la principal finalidad que sustenta su creación en el ámbito público: otorgar previsibilidad al financiamiento de políticas públicas de mediano y largo plazo, especialmente proyectos relacionados con obras de infraestructura.

Considerando esta situación resulta necesario que el Poder Ejecutivo y el Congreso desarrollen un marco adecuado y previsible para la gestión de los Fondos Fiduciarios, instrumentos útiles para la implementación de políticas públicas en un horizonte plurianual.

¹ Estos son: el Fondo Fiduciario para la Infraestructura del Transporte, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas. Los 3 primeros administran cerca del 90% de los recursos de los fondos fiduciarios, \$5.100 millones, en el año 2007 y el último contaba con un capital de \$ 1.300 millones.

I - Introducción

Los fondos fiduciarios comenzaron a ser utilizados en el sector público de la Argentina a partir de 1995, luego de la sanción de la Ley N° 24.441, que definió el marco general para el contrato de fideicomiso. En este tipo de relación contractual, un fiduciante aporta recursos que serán administrados por un fiduciario para realizar un fin específico a favor de un fideicomisario, que puede ser un tercero beneficiario o el mismo fiduciante, pero nunca el fiduciario. Este último, por su parte, debe administrar el fideicomiso, cuyo patrimonio no puede fusionarse con el propio, teniendo la facultad de realizar todas las operaciones necesarias para cumplir con el objetivo encomendado, así como la obligación de rendir cuentas al fiduciante respecto a su cumplimiento al menos una vez al año.

Desde su origen esta figura fue planeada para dar mayor protección a recursos destinados a un fin particular, considerando que su lógica de funcionamiento separa la decisión de definir la finalidad del fideicomiso a cargo del fiduciante, de su administración y concreción a cargo del fiduciario. En el caso del sector público argentino, los fondos fiduciarios constituyeron, originalmente, un instrumento de financiamiento para desarrollar finalidades específicas de ciertas políticas públicas ante un contexto de importantes restricciones fiscales, como el ocurrido en la última mitad de la década pasada e inicios de la presente. Considerando su creciente nivel de utilización, en la Sección II de este documento se analizan sus principales características, para posteriormente profundizar el estudio de aspectos relacionados con su finalidad y transparencia en la Sección III. Finalmente, las conclusiones se presentan en la Sección IV.

II - Los Fondos Fiduciarios en la Argentina

Los primeros fondos fiduciarios, creados a partir de mediados de la década del 90, tuvieron como objetivo otorgar asistencia al sector financiero para su capitalización ante la amenaza de crisis económicas. Posteriormente, se sumaría como finalidad la realización de obras públicas de infraestructura en el territorio nacional. Conceptualmente, los fondos fiduciarios otorgan mayor estabilidad al financiamiento de estos objetivos al aislar sus recursos del resto del Presupuesto Nacional.

Precisamente la segunda finalidad indicada, el financiamiento de obras de infraestructura, fue la principal justificación para la creación de fondos fiduciarios en América Latina durante los 90, considerando que este instrumento permitía lograr dos objetivos. Por un lado, otorgar mayor estabilidad al financiamiento de las obras públicas de infraestructura, teniendo en cuenta que estas partidas presupuestarias habían constituido tradicionalmente una de las principales variables de ajuste del gasto público. De acuerdo con CEPAL (2004), se estima que durante la década del '90, alrededor del 50% de los recortes de gasto público en países latinoamericanos fue realizado sobre los gastos de capital. Por otro lado, la implementación de fondos fiduciarios se enmarcaba en una tendencia regional a buscar instrumentos financieros que permitieran una asociación entre el sector público y el privado para financiar infraestructura (Lo Vuolo y Seppi, 2006).

En la actualidad, el Presupuesto Nacional 2007 presenta información sobre 16 fondos fiduciarios, cuyo flujo de gastos, \$ 5.947 millones, representa un 5,2% del Presupuesto Nacional. Sin embargo, tan sólo 4 fondos fiduciarios concentran el 95,2% de este gasto: el de Infraestructura del Transporte, el de Desarrollo Provincial, el de Transporte Eléctrico Federal y el de Infraestructura Hídrica; observándose una fuerte concentración del gasto total.

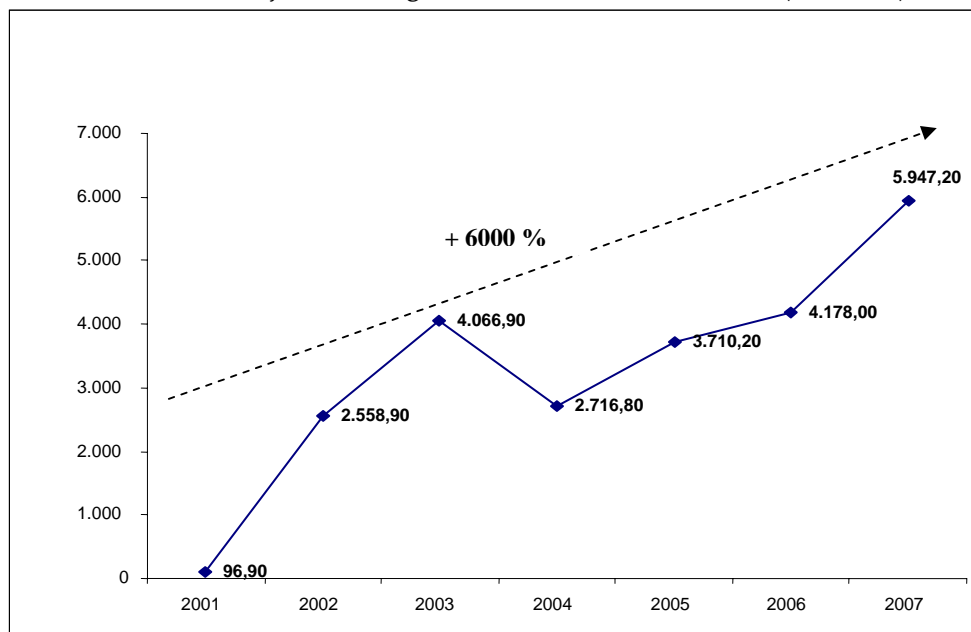
Cuadro N° 1 - Ingresos y Gastos Fondos Fiduciarios

Fondo Fiduciario	Presupuesto Nacional 2007		
	Ingresos	Gastos	Resultado Financiero
Sistema Infraestructura del Transporte	2.578.913.000	2.787.829.000	-208.916.000
Desarrollo Provincial	1.362.069.000	1.092.578.000	269.491.000
Transporte Eléctrico Federal	880.674.000	1.279.333.000	-398.659.000
Infraestructura Hídrica	389.977.000	502.511.000	-112.534.000
Consumo Residencial de Gas	173.480.000	188.732.000	-15.252.000
Infraestructura Regional	70.113.000	43.344.000	26.769.000
Reconstrucción de Empresas	68.716.000	1.380.000	67.336.000
Secretaría de Hacienda - BICE	35.755.000	10.584.000	25.171.000
Promoción de la Ganadería Ovina	22.165.000	7.790.000	14.375.000
Promoción Industria Software	9.765.000	9.765.000	0
Promoción Científica y Tecnológica	9.000.000	9.000.000	0
Refinanciación Hipotecaria	8.600.000	5.598.000	3.002.000
Capital Social	5.055.000	4.989.000	66.000
FOGAPYME	2.934.000	1.798.000	1.136.000
FONAPYME	2.926.000	2.065.000	861.000
Programa de Fideicomisos (Dec. N° 1118/03)	0	0	0
Total	5.620.142.000	5.947.296.000	-327.154.000

Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a Presupuesto Nacional y Mensaje de Elevación 2007.

Al analizar la evolución de los fondos fiduciarios, es posible observar que su utilización se amplió considerablemente en una década, especialmente en los últimos años. Mientras que en 2001 existían 8 fondos fiduciarios, en 2007, tal como se mencionó, se cuentan 16. Por su parte, el monto de sus gastos se incrementó en el mismo periodo un 6000%, aumentando desde \$ 96,9 millones a \$ 5947,2 millones presupuestados para el año 2007.

Gráfico N° 1 - Evolución ejecución de gastos de los Fondos Fiduciarios (2001-2007)



Fuente: Elaboración propia de CIPPEC en base a Cuentas de Inversión 2001-2005 y Ley de Presupuesto Nacional 2007.

Con respecto al capital que administran los fondos fiduciarios, la información resulta muy limitada. Según los datos disponibles en Gruenberg, Bertello y Uña (2006), al cierre del ejercicio fiscal 2004 existía información sobre el capital de 7 fondos fiduciarios. El Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas es el que contaba hasta ese momento con mayor capital, con un monto de \$ 1.306 millones, seguido por el Fondo Fiduciario de Infraestructura del Transporte, \$ 890,4 millones de capital; el Fondo Fiduciario Secretaría de Hacienda - (BICE), con \$755 millones, y el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, con \$539,6 millones².

La mayor utilización de los fondos fiduciarios puede explicarse, en parte, por un mayor empleo como instrumento de apoyo para las distintas políticas económicas implementadas en los últimos años. A esto se suma una creciente percepción por parte de los decisores de políticas de algunas ventajas que presenta este instrumento en su aplicación en Argentina, en cuanto a flexibilidad en la definición de sus finalidades y menores restricciones en su gestión presupuestaria, al incluir sólo sus flujos de fondos en el Presupuesto Nacional. Tampoco están sujetos a las reglas generales de ejecución presupuestaria del resto de la Administración Pública Nacional.

Considerando la creciente importancia de los fondos fiduciarios en el marco de la gestión del gasto público en la Argentina, a continuación se analizan dos de los aspectos centrales de su funcionamiento relacionados con su finalidad de creación y el nivel de transparencia de su información.

III - Estabilidad de las finalidades y transparencia de la información relativa al funcionamiento de los fondos fiduciarios

Como ya fue señalado, los fondos fiduciarios constituyen un instrumento basado en la decisión de promover una finalidad particular (fiduciante) a ser llevada a cabo por aquél en mejores condiciones para hacerlo (fiduciario). Por lo tanto, dos aspectos son centrales en el

² Los restantes 3 fondos fiduciarios que presentaban información sobre el capital son: el fondo fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (\$ 264,0 millones), el fondo fiduciario para el Consumo Residencial del Gas (\$ 61,5 millones) y el fondo fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica (\$ 34,2 millones).

funcionamiento de este instrumento: el sostenimiento de su finalidad en el tiempo y un elevado nivel de transparencia en su funcionamiento. Estas dos dimensiones serán analizadas con más detalle a continuación.

Con respecto a la primera dimensión, la **estabilidad de la finalidad** del fondo fiduciario, dos aspectos resultan de especial interés. Por un lado, en que medida esta finalidad justifica el empleo de este tipo de instrumento financiero. Los fondos fiduciarios constituyen la separación de una determinada masa de recursos públicos asignados a una finalidad específica en detrimento de otras en un contexto de escasez de recursos. Por este motivo, es necesario plantear claramente cuáles son los motivos que justifican que una finalidad amerite la creación de un fondo fiduciario, mientras que otras son realizadas mediante recursos generales del Presupuesto Nacional y no gozan de la “protección” brindada por el esquema de fideicomiso³.

Por otro lado, otro aspecto importante de los fondos fiduciarios en la Argentina es que en sucesivas ocasiones se modificaron o ampliaron sus finalidades. Esto representa un importante punto de análisis, considerando que parte de la justificación para que estos fondos no constituyan partidas del Presupuesto Nacional es la necesidad de contar con mecanismos que aseguren el financiamiento de políticas públicas en el mediano y el largo plazo. Sin embargo, en la práctica, los fondos fiduciarios presentan finalidades demasiado abiertas o susceptibles de modificación, pudiendo transformarse en instrumentos flexibles de administración de recursos públicos sin una adecuada supervisión del Poder Legislativo, de los organismos de fiscalización y de la sociedad en general.

Con respecto a la segunda dimensión, el **nivel de transparencia de la información relativa a su funcionamiento**, ésta constituye un elemento central en el ámbito del sector público. Los fondos fiduciarios por sus características particulares funcionan por fuera de las reglas generales de ejecución presupuestaria que cubren al resto del Presupuesto Nacional. De esta forma, están fuera del alcance de la Cuenta Única del Tesoro y del sistema de cuotas presupuestarias administrado por la Secretaría de Hacienda, instrumentos centrales para la gestión del gasto público. Esto también implica un menor nivel de desagregación de su información financiera y presupuestaria, al funcionar por fuera del Sistema Integrado de Información Financiera (SIDIF).

Considerando que los fondos fiduciarios tienen entre sus principales finalidades el otorgamiento de subsidios, la transferencia de fondos al sector privado y la distribución de recursos entre distintas provincias, el nivel de transparencia de la información sobre el destino de sus recursos debería ser oportuno, confiable y relevante. En este contexto, y teniendo en cuenta que actualmente el Congreso presenta una baja calidad en su participación en la definición y control del gasto público en general, y de los fondos fiduciarios en particular⁴, el nivel de transparencia en la información resulta un aspecto clave a analizar.

Con el fin de observar estas dos dimensiones en forma empírica, a continuación se analizan título ilustrativo las principales características de cuatro fondos fiduciarios del sector público nacional: el Fondo Fiduciario para la Infraestructura del Transporte, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas. Los tres primeros fondos fiduciarios señalados representan el 87% de los gastos presupuestados para 2007 de la totalidad de los fondos fiduciarios, mientras que el último fondos fiduciario indicado, para la Reconstrucción de Empresas, de acuerdo con la información disponible, al cierre del ejercicio 2004 era el que contaba con mayor capital, \$1.306 millones. De esta forma, mediante estos 4 fondos fiduciarios se estarían analizando los fondos fiduciarios que presentan un flujo significativo de recursos y de capital acumulado.

³ Por ejemplo, dentro de las partidas del Presupuesto Nacional existen fondos destinados a obras de infraestructuras, como las presentes en la Dirección Nacional de Vialidad, o destinados a subsidios, como los presentes en el Ministerio de Desarrollo Social o el de Trabajo.

⁴ Para un análisis más detallado sobre el funcionamiento del Congreso en el proceso presupuestario ver Uña (2006).

III.1 - Fondo Fiduciario para la Infraestructura del Transporte

El Fondo Fiduciario para la Infraestructura de Transporte (FFIT) cuenta con el mayor gasto presupuestado para 2007, \$2.787 millones, destinados principalmente al subsidio de empresas prestadoras de servicios de transporte público y concesionarias viales. Esta cifra representa cerca del 46% del total de gasto presupuestado de los 16 fondos fiduciarios.

Con relación a la primera dimensión bajo análisis, la estabilidad de su finalidad, el FFIT fue creado en el 2001 mediante el Decreto N° 976/01 con dos finalidades principales. Por una parte, subsidiar a empresas concesionarias viales de rutas nacionales para reducir el costo del peaje y, por otra parte, realizar obras de infraestructura para el transporte ferroviario con hasta 20% de sus fondos. Previamente, en ese mismo año, mediante el Decreto 802/01, se había establecido una tasa fija sobre el consumo de gasoil destinada a compensar a los concesionarios viales por la reducción de la tarifa de peajes en rutas nacionales. El FFIT fue el instrumento para efectuar estas acciones.

A fin del mismo año, mediante el Decreto N° 1377/2001, estas finalidades se ampliaron y sistematizaron con la creación del denominado Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT), compuesto por el Sistema Vial Integrado (SISVIAL) y el Sistema Ferroviario Integrado (SISFER). Se incluyó como beneficiarios del FFIT a concesionarios de rutas provinciales y se amplió su finalidad para el desarrollo de infraestructura vial. A partir de entonces, las finalidades, beneficiarios y mecanismo de financiamiento del FFIT fueron modificados y ampliados en diversas ocasiones.

En 2002 se integró al SIT el Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU), que junto con el SISFER, pasaron a formar parte del Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SISTRANS). El objetivo de esta medida fue compensar al sector de transporte urbano y suburbano por los efectos del congelamiento de tarifas ante la devaluación de la moneda. A su vez, se modificó la tasa del gasoil de un monto fijo a una tasa de 18,5%. En 2004 se incorporó como beneficiario al Sistema de Compensaciones de Transporte (SISCOTA), ampliando el beneficio al transporte de carga y de personas interjurisdiccional. Para financiar esta ampliación de las finalidades, la tasa del gasoil se incrementó a 20,2% a través de la Ley N° 26.028.

Finalmente, en 2006, mediante Decreto N° 678, se amplió la cobertura del FFIT al sector de transporte automotor de cargas, con el objetivo de mejorar las condiciones del sector y posibilitar la renovación del parque automotor. Esta ampliación, denominada Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte Público (REFOP), fue financiada mediante una reasignación presupuestaria, reasignando recursos del Presupuesto Nacional 2006 hacia el FFIT⁵.

Con respecto a los gastos de capital realizados por el FFIT, se proyecta para el ejercicio 2007 el financiamiento de obras de infraestructura a cargo de la Dirección Nacional de Vialidad y del Órgano de Control de Concesiones Viales (OCCOVI), de acuerdo con el Presupuesto Nacional.

A partir de la evolución de su finalidad es posible observar que en la actualidad este fondo fiduciario es una de las principales herramientas en la política del Gobierno relacionada con el mantenimiento de las tarifas del sistema de autotransporte. Si bien esta finalidad es válida desde un punto de vista de política económica, se encuentra distante de las finalidades originales que guiaron la creación del FFIT: aumentar la competitividad mediante la reducción de los costos de los peajes de rutas concesionadas y desarrollar infraestructura para el transporte. En su lugar, en forma creciente, la finalidad del FFIT se orienta a la compensación de las tarifas del sistema de transporte urbano y suburbano.

Con respecto a la segunda dimensión analizada, la transparencia en la información sobre su funcionamiento, resulta muy relevante considerando su principal finalidad actual, el otorgamiento de subsidios, como el volumen de fondos administrados. El FFIT es supervisado

⁵ Para un análisis detallado del FFIT ver Lo Vuolo, R. y Seppi, F. (2006).

por la Unidad de Coordinación de Fondos de Infraestructura (UCOFIN) dependiente del Ministerio de Economía y Producción. Pero vale la pena señalar que gran parte de las decisiones sobre el FFIT se encuentran bajo la órbita de la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal. Al igual que para el resto de los fondos fiduciarios, el Presupuesto Nacional sólo contiene información sobre su flujo de fondos para el ejercicio fiscal y una descripción general sobre su funcionamiento en el Mensaje de Elevación. No se indica información sobre los montos estimados a distribuir entre los receptores de sus transferencias o sobre su distribución geográfica o la distribución entre sus distintas finalidades.

Además, esta situación se modifica durante el transcurso del ejercicio fiscal. La UCOFIN presenta información respecto al FFIT en su sitio de Internet, incluyendo un listado de los beneficiarios distribuidos por provincia y obras proyectadas, los fondos transferidos y las obras en ejecución, presentando mayor información que a los demás fondos fiduciarios.

De este modo, 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 inicial⁶. Por otra parte, con respecto a la transparencia en la información sobre su funcionamiento, el FFIT permite el acceso en forma *ex post* a información relevante, tal como el destino de los subsidios otorgados y la distribución geográfica de las obras públicas financiadas en el sitio de la UCOFIN. Si bien esta situación lo diferencia del resto de los fondos fiduciarios, presenta escasa información desagregada durante el proceso de aprobación del Presupuesto Nacional.

III.2 - Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) fue creado en 1995 mediante el Decreto N° 286, constituyendo uno de los primeros fondos fiduciarios públicos de la Argentina. Para el año 2007 tiene gastos presupuestados por \$1.092 millones y un resultado financiero positivo de \$269,4 millones. Su finalidad original consistía en asistencia financiera desde la Nación a las provincias, sobre la base del Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento. En ese Pacto Federal, las provincias se comprometieron a llevar adelante un proceso de reforma de sus sectores públicos. En ese contexto el FFDP tenía como objetivos asistir a las provincias en el proceso de privatización, especialmente de los bancos provinciales y empresas públicas, financiar reformas administrativas, fiscales, financieras o económicas en las administraciones públicas provinciales y financiar el saneamiento de la deuda pública provincial. El FFDP fue creado durante la crisis mexicana de 1995, que afectaba la previsibilidad de las finanzas provinciales y limitaba su acceso al crédito y, como es posible observar, era una clara herramienta de política fiscal alineada con la política económica vigente en el régimen de convertibilidad.

Su duración inicial era de 2 años, plazo considerado suficiente para cumplir su finalidad, pero fue sucesivamente prorrogado en 1997, 2000 y 2002, quedando actualmente establecida su fecha de finalización para el año 2025. Con respecto a su financiamiento, se indicaba que sería acordado en el contrato de fideicomiso de acuerdo a disposiciones de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Así, el capital inicial se constituyó con acciones clase "A" de la ex YPF S.A. y con préstamos de organismos internacionales.

Analizando las modificaciones en la finalidad original, en el año 2001, ante serias restricciones fiscales en las provincias, el Decreto N° 1.387/01 estableció un programa de saneamiento de la deuda nacional, provincial y del sector privado. En el decreto se estableció la posibilidad de que

⁶ En el 2004, por ejemplo, una auditoría de la Auditoría General de la Nación dictaminó que la incorporación de la empresa encargada de construir y explotar el Puente Rosario – Victoria como beneficiaria no era compatible con el objetivo del fondos fiduciarios. Otro ejemplo es que el fondos fiduciarios ha incorporado como beneficiarios al OCCOVI (Decreto 1006/03) y a la Dirección Nacional de Vialidad (Decreto 301/04), ambos organismos descentralizados en la órbita del Ministerio de Planificación Federal. Para más información, ver Lo Vuolo y Seppi *op cit*.

las provincias refinanciaran sus deudas mediante el FFDP, garantizando las nuevas obligaciones con fondos de la coparticipación. Posteriormente, esta operatoria es confirmada en 2002 mediante el Decreto N° 1579/02, que instruye al FFDP a refinanciar las deudas provinciales, manteniendo parte de la coparticipación como garantía y adicionando la entrega de bonos nacionales garantizados con fondos del denominado Impuesto al Cheque. Ese mismo año se implementó a través del Decreto N° 2.263/02 el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO), mediante el cual el Gobierno nacional otorga préstamos a las provincias para rescatar las cuasimonedas emitidas el año anterior y financiar sus déficit, a cambio de que estas cumplan una serie de metas fiscales⁷. Como instrumento para llevar este programa a cabo se empleó el FFDP, al que nuevamente se le asignan fondos adicionales provenientes de préstamos internacionales y del Tesoro Nacional. Es decir, que el PFO fue financiado con fondos del Gobierno nacional, y no del propio FFDP. Actualmente, en el marco de lo establecido en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Ley N° 25.917, art. 26, mediante el FFDP se instrumenta el Plan de Asistencia Financiera que implementa el Gobierno Nacional para asistir a las provincias con dificultades fiscales.

De esta forma, el FFDP se transformó en una herramienta central del proceso de reestructuración de la deuda pública provincial, mediante el cual se produjo un significativo reordenamiento de pasivos entre el nivel provincial y el nacional. De todas formas, aún considerando que el saneamiento de las deudas provinciales era parte de la finalidad original del FFDP, resulta cuestionable que un fondo fiduciario creado originalmente para financiar principalmente reformas en el sector público provincial, con una duración pactada de 2 años, haya sido extendido sucesivamente hasta 2025, es decir 28 años más que su plazo original, y que se haya convertido en un instrumento para institucionalizar un mecanismo de relación financiera entre la Nación y provincias por fuera del Régimen de Coparticipación Federal de Ingresos Públicos.

A pesar de la relevancia que el FFDP tuvo en el proceso de reestructuración de los pasivos del nivel provincial, el nivel de transparencia de su información es limitado. Aún cuando el Decreto N° 1274/2003 contiene información sobre sus modalidades de aplicación, como por ejemplos, tasas de financiamiento, no es posible acceder a información sobre los montos estimados a refinanciar a cada provincia antes del inicio del ejercicio fiscal, o sobre los montos refinanciados en ejercicios anteriores. Aún más, durante el ejercicio fiscal sus recursos presupuestados sufren modificaciones. Por ejemplo, en el año 2006, mediante el Decreto N° 678/06, se disminuyeron en \$ 395 millones los fondos que el Tesoro Nacional tenía previsto destinar al FFDP como aplicaciones financieras para incrementar el presupuesto de las transferencias que el Ministerio de Planificación Federal realizaba a otro fondo fiduciario, el Fondo Fiduciario para la Infraestructura del Transporte.

En resumen, el FFDP presenta un nivel medio de estabilidad de su finalidad. Si bien cumple en parte sus objetivos iniciales al refinanciar la deuda provincial, ese objetivo que en parte de su finalidad, en la actualidad se convirtió en el centro de sus acciones. Con respecto al nivel de transparencia de la información sobre su funcionamiento, es muy limitada y no se encuentra desagregada por provincias.

III.3 - Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal

El fondo fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal (FFTEF) fue establecido en la Resolución N° 657/1999 de la Secretaría de Energía, dependiente en esa fecha del Ministerio de Economía, posteriormente fue modificada por la Resolución S.E. N° 174/2000. Su finalidad es financiar ampliaciones de la infraestructura de transporte de electricidad de alto voltaje en distintas regiones del país, de acuerdo a un informe elaborado y consensuado en el Consejo Federal de Energía Eléctrica. Para financiar el FFTEF se destinó un porcentaje del cargo sobre el precio de cada operación de compra de energía en el mercado eléctrico mayorista. Con gastos presupuestados por \$1.279 millones, constituye el segundo en cuanto a su flujo de gastos en el ejercicio fiscal 2007. A diferencia de los dos casos anteriormente analizados, el FFTEF presenta

⁷ Actualmente estas metas fiscales son las establecidas en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, Ley N° 25.917.

un alto nivel de estabilidad en su finalidad. Las obras a ser financiadas por el FFTEF se encuentran incluidas en el Plan Federal de Transporte Eléctrico, y no presentan modificaciones o ampliaciones sustantivas desde su creación⁸. Un punto importante a destacar es que la mayor parte de las obras son financiadas, al menos en un porcentaje, con fondos del Tesoro Nacional.

El FFTEF presenta un adecuado nivel de transparencia de la información sobre su funcionamiento en el sitio del Consejo Federal de Energía Eléctrica⁹, donde es posible acceder a información sobre su normativa, nivel de avance de las obras e información financiera. Sin embargo, la información financiera presenta cierto nivel de retraso, al presentar información al 31 de marzo de 2005. Con relación a la información disponible en el Presupuesto Nacional, al igual que el resto de los fondos fiduciarios, presenta información sobre su flujo de fondos y una breve descripción de sus fines y principales acciones.

Como es posible observar, el FFTEF constituye un claro ejemplo respecto al tipo de finalidad, como es la financiación plurianual de obras de infraestructura, que justificó el empleo de los fondos fiduciarios en el ámbito del sector público. Si bien es necesario actualizar su información, en líneas generales, es confiable y relevante.

III.4 - Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas

El Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas fue creado en 2002 mediante el Decreto N° 342. Sin embargo, este fondo constituye una reformulación de un fondo fiduciario cuyo origen data de 1995. En ese año, mediante el Decreto N° 445/95, se constituyó el Fondo Fiduciario para la Capitalización Bancaria (FFCB). Su finalidad era fortalecer la posición de instituciones financieras privadas ante los efectos producidos por la crisis mexicana. Para lograr este objetivo, el FFCB podría otorgar préstamos, avales, fianzas u otras garantías a dichas instituciones.

Posteriormente, mediante el Decreto N° 342 del año 2000, se liquidó el FFCB y se constituyó el Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros, el que amplió los beneficiarios del FFCB a entidades de seguros y sus sociedades controlantes. Finalmente, en el año 2002, la cobertura de este fondo fue ampliada nuevamente para incluir empresas del sector privado endeudadas en dólares y afectadas por la devaluación del peso producida ese año. De este modo, mediante el Decreto N° 2.705/2002 se creó el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas (FFRE), que heredó el capital de su precedente y amplió el beneficio a “entidades de otros sectores de la economía, con el fin de auxiliarlas en los procesos de reestructuración de deudas que se encuentren en moneda extranjera”, priorizando “asistir a las empresas de los sectores prestadores de servicios de salud, educación, bienes y servicios culturales, ciencia, tecnología y energía nuclear, atento a la naturaleza de los servicios que prestan a la sociedad.”

Adicionalmente, también en relación con los efectos de la crisis iniciada en 2001, en agosto de 2005, sobre la base de la Ley N° 25.798, el FFRE transfirió \$121 millones de su patrimonio al recién creado Fondo Fiduciario para Refinanciación Hipotecaria (Resolución N° 470/05 del Ministerio de Economía), que tiene como finalidad implementar un programa de refinanciamiento para los deudores hipotecarios con vivienda única que se vieron perjudicados por la crisis.

Para 2007, el FFRE tiene presupuestados \$68,7 millones de ingresos, provenientes en gran medida de la devolución de préstamos otorgados, y sólo \$1,3 millones de egresos. Al cierre del ejercicio 2004, última información disponible según Gruenberg *et al* (2006), el patrimonio de este fondo alcanzaba \$1.306 millones, el cual estaría compuesto por su cartera de préstamos.

⁸ Las obras identificadas en el Plan Federal de Transporte Eléctrico son: Interconexión Puerto Madryn – Pico Truncado – Río Gallegos; Interconexión NEA-NOA; Interconexión Comahue-Cuyo; Línea Minera y Tercera Línea de Transmisión de Yacyreta. Para más detalles ver www.cfee.gov.ar

⁹ Para más información sobre el Consejo Federal de Energía Eléctrica ver www.cfee.gov.ar

De este modo, el FFRE constituyó un instrumento de política económica adicional del Gobierno, adaptado para enfrentar distintas situaciones de crisis que afectaron al sector privado. Evolucionó a lo largo del tiempo para ampliar cada vez más sus potenciales beneficiarios, incluyendo actualmente a instituciones financieras, de seguros y a una amplia gama de empresas endeudadas en moneda extranjera.

Pero al considerar la compatibilidad de su funcionamiento con el marco conceptual que guía la lógica de creación de un fideicomiso se observan ciertos aspectos a profundizar. Dado que este fondo fiduciario se dedica exclusivamente a otorgar subsidios al sector privado y que cuenta con un capital significativo, los aspectos relacionados con la transparencia en su administración resultan especialmente relevantes. La información respecto a cuáles han sido los beneficiarios no se encuentra disponibles en informes del propio fondo o del Ministerio de Economía. Tampoco el Mensaje de Elevación del Presupuesto Nacional detalla cuáles serán las operaciones que se realizarán durante 2007. Esta situación cobra mayor relevancia si se considera el grado en que se ha ido ampliando su finalidad a lo largo del tiempo a distintas áreas del sector privado y los informes respecto a su funcionamiento realizados por la Sindicatura General de la Nación (Sigen) en el año 2004¹⁰, donde señala que existen riesgos y debilidades en al gestión y control del FFRE.

Así, este fondo presenta debilidades tanto en la estabilidad de su finalidad, que fue ampliada en sucesivas ocasiones, como en el nivel de transparencia de la información relativa a su funcionamiento. Adicionalmente, cabe plantear la necesidad de debatir en qué medida su finalidad amerita la creación de un fideicomiso, considerando que fue empleado como un instrumento flexible para atender situaciones de crisis económica, sin que en realidad esto represente el financiamiento de una política pública de mediano o largo plazo que necesite ser protegida de la volatilidad del contexto.

IV - Conclusiones

Los fondos fiduciarios públicos en la Argentina muestran un incremento notable, tanto en su número como en los recursos administrados. En 1994 creó el primer Fondo Fiduciario, Secretaría de Hacienda-BICE. Desde esa fecha hasta el año 2007 se crearon 15 nuevos fondos, concentrándose el proceso de creación entre los años 2000-2002, cuando se constituyeron 8 fondos fiduciarios, 50% de los existentes en la actualidad.

Con respecto a la evolución de los recursos administrados, luego de la sanción en 1999 de la Ley de Solvencia Fiscal (Ley N° 25.152), que establece que su flujo de fondos debe ser parte del Presupuesto Nacional, la información presupuestaria disponible muestra que entre el año 2001 y el año 2007, los recursos administrados por los fondos fiduciarios se incrementaron 6.000%, pasando desde \$96,9 millones a \$ 5.947,2. Este monto representa el 5,2% del total del Presupuesto Nacional. Por lo tanto, los fondos fiduciarios no pueden ser considerados una excepción en la gestión del gasto público, sino un instrumento difundido y de uso común.

La figura de los fondos fiduciarios tiene como objetivo dar mayor protección y previsibilidad a recursos destinados a un fin particular, considerando que su lógica de funcionamiento separa la decisión de definir la finalidad del fideicomiso, a cargo del fiduciante y de su administración y operación, a cargo del fiduciario. En el caso del sector público, teóricamente su finalidad más habitual está relacionada con el financiamiento de obras de infraestructura, las cuales tienen un horizonte plurianual y necesitan previsibilidad en su financiamiento.

En la Argentina, los fondos fiduciarios constituyeron originalmente un instrumento de financiamiento para desarrollar finalidades específicas ante un contexto de importantes restricciones fiscales, como el de la última década. Los primeros fondos fiduciarios -Secretaría de Hacienda-BICE y Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial-, en sus inicios presentaban

¹⁰ Informe SIGEN, Ministerio de Economía y Producción, Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas, marzo 2004. También la Oficina Anticorrupción realizó acciones sobre la base de este Informe de la SIGEN en el año 2005.

fuertes características de instrumentos de financiamiento de decisiones de política económica. Posteriormente, con la creación del Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional en 1997, se incorporó un fondo fiduciario destinado al financiamiento de obras públicas.

Una de las características principales de los fondos fiduciarios debería ser su estabilidad, tanto de su finalidad como de su financiamiento. Esto pareciera no ocurrir en el caso de la Argentina. Al analizar un grupo de fondos fiduciarios representativos por el flujo de recursos que administran así como por el capital acumulado - estos son el Fondo Fiduciario para la Infraestructura del Transporte, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal y el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas - es posible observar en general un bajo nivel de estabilidad en su finalidad original. De los casos analizados, sólo el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal mantiene su finalidad original a lo largo del tiempo.

El Fondo Fiduciario de Infraestructura de Transporte, que inicialmente tenía como finalidad subsidiar a concesionarios viales de rutas nacionales para disminuir el costo del peaje, y de este modo aumentar la competitividad de la economía, y realizar obras de infraestructura ferroviaria, en la actualidad se ha consolidado como un instrumento clave para desarrollar una política pública de subsidio al transporte de pasajeros urbanos y suburbanos y para el desarrollo de obras viales.

En forma similar, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, previsto como un instrumento para apoyar procesos de reforma de los Estados provinciales, en la actualidad constituye uno de los pilares del plan para refinanciar deudas de las provincias a través del denominado Plan de Asistencia Financiera, suscripto entre la Nación y los gobiernos subnacionales. Este mecanismo funciona en forma adicional al Régimen de Coparticipación Federal de Ingresos Públicos, incorporando mayor complejidad a la ya existente en la relación financiera entre la Nación y las provincias. A su vez, su plazo de vigencia fue ampliado de 2 a 25 años.

Por su parte, el Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas, originalmente destinado a la asistencia de entidades financieras ante los efectos de la crisis mexicana de 1995 y otras posteriores, vio ampliada su finalidad en sucesivas ocasiones para permitir asistir a empresas de diversos sectores - financieras, de seguros, prestadoras de servicios de salud, educación, bienes y servicios culturales; ciencia, tecnología y energía nuclear - en dificultades por deudas en moneda extranjera luego de la devaluación de la moneda del año 2002.

Además de este nivel de variación, las finalidades de los fondos fiduciarios en general son muy diversas. Así, es posible observar fondos fiduciarios destinados a la promoción de sectores económicos, como por ejemplo el Fondo Fiduciario para la Promoción de la Industria del Software y el Fondo Fiduciario para la Promoción de la Ganadería Ovina; fondos destinados a subsidiar ciertos servicios públicos, como el Fondo Fiduciario para el Consumo Residencial del Gas; a subsidiar a individuos, como el Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria; y para el desarrollo de infraestructura, como el Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica, además de las finalidades de los fondos fiduciarios analizados en este documento.

Al mismo tiempo, resulta necesario fortalecer la transparencia en la información relativa a su funcionamiento. La Ley de Presupuesto de cada año incluye información sobre el flujo de fondos anual y acerca de sus principales características. Pero no posee información sobre la evolución de su capital, el nivel de avance de las obras previstas en el caso de fondos fiduciarios de infraestructura o la distribución geográfica o por sector de los subsidios a otorgar por parte de los fondos fiduciarios con estas finalidades. Si bien para ciertos fondos fiduciarios durante el ejercicio fiscal se publica información sobre sus recursos y actividades, como es el caso de los fondos administrados por la Unidad de Coordinación de Fondos de Infraestructura (UCOFIN) del Ministerio de Economía, este nivel de información debería ser similar para todos los Fondos Fiduciarios. Además, y un aspecto muy relevante, es que esta clase de información debería estar disponible durante la aprobación y sanción en el Congreso de la Ley de Presupuesto Nacional, fortaleciendo la transparencia y representatividad de las decisiones respecto a los recursos.

En resumen, considerando el actual funcionamiento de los fondos fiduciarios en la Argentina, es posible plantear que se han transformado en un instrumento “todo terreno” de la política económica, utilizándose para apoyar distintas decisiones del Gobierno en diversos ámbitos. En la década pasada e inicios de la presente eran funcionales al régimen de convertibilidad, y promovían acciones para fortalecer la situación fiscal y aumentar la competitividad de la economía sin aplicar políticas monetarias activas. En la actualidad, sus principales funciones se relacionan con el sostenimiento de las tarifas de servicios públicos y la promoción de ciertos sectores económicos. De esta forma, se han alejado de la principal finalidad que sustenta su creación en el ámbito público: otorgar previsibilidad al financiamiento de políticas públicas de mediano y largo plazo, especialmente obras de infraestructura.

Fortalecer la gestión del gasto público, y de esta forma la solvencia fiscal en el largo plazo, es una tarea tanto del Poder Ejecutivo Nacional como del Congreso. Considerando la favorable situación económica actual es necesario que ambos poderes generen un marco adecuado y previsible para la gestión de los fondos fiduciarios, instrumentos útiles y necesarios para la implementación y sostenibilidad de políticas públicas en un horizonte plurianual.

Bibliografía

Auditoría General de la Nación: *"Informe Especial – Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional"*, Buenos Aires, 2005.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL: *"Desarrollo Productivo en Economías Abiertas"*, Santiago de Chile, 2004.

Gruenberg, Christian; Bertello, Nicolás y Uña, Gerardo: *"Fondos Fiduciarios de la Administración Pública Nacional: Principales Características y Transparencia en su Funcionamiento"*, CIPPEC. Mimeo, 2006.

Lo Vuolo, Rubén y Seppi, Fernando: *"Los Fondos Fiduciarios en Argentina – La Privatización de los Recursos Públicos"*. Documento de Trabajo N° 50, CIEPP, Buenos Aires, 2006.

Rinaldi, Oscar; Salazar, Carlos y Staffa, Damián: *"Fondos Fiduciarios Estatales: Dinero Público con Escaso Control"*. CEPP-CIPPEC, Buenos Aires, 2005.

Sindicatura General de la Nación (Sigen): *"Ministerio de Economía y Producción, Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas"*, marzo 2004.

Subsecretaría de Presupuesto: Mensaje de Elevación de la Ley de Presupuesto 2007. *"Sección 4: Los Otros Entes del Sector Público Nacional"*. Ministerio de Economía y Producción, Buenos Aires, 2006.

Uña, Gerardo: *"El Congreso y el Presupuesto Nacional en la Argentina: Desempeño y Condiciones de su Rol en el Proceso Presupuestario"*, en Miguel Braun, Luciana Diaz Frers, Gerardo Uña (comps), *Cada cual, ¿atiende su juego? El Rol del Congreso en el Presupuesto Nacional de la Argentina* CIPPEC, Buenos Aires, 2006.

Gerardo Uña - Investigador Principal - Programa de Política Fiscal - Área de Desarrollo Económico

Lic. en Economía en la Universidad de Buenos Aires. Especialista en gestión del gasto público, proceso presupuestario y administración pública. Consultor del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en administración financiera y sector público en Argentina, Chile Paraguay y Bolivia. Realiza investigaciones para la Sede Argentina de la Fundación Konrad Adenauer. Se desempeñó como asesor de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Economía de la República Argentina y del Vice Ministerio de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay. Desempeñó funciones en ANSES, PAMI y AFIP y en el Instituto de Previsión Social de la Provincia de Buenos Aires.

Si desea citar este documento: *Uña, Gerardo: "Fondos Fiduciarios en la Argentina: Los "todo terreno" de la política económica", Documento de Trabajo 2007 N° 7, CIPPEC, agosto de 2007.*

Acerca de CIPPEC

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en Argentina. Nuestro desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Fortalecimiento de las Instituciones, a través de los programas de Educación, Salud, Política Fiscal, Inserción Internacional, Justicia, Transparencia, Instituciones Políticas, Gestión Pública Local e Incidencia de la Sociedad Civil.