

FONDOS FIDUCIARIOS ESTATALES: DINERO PÚBLICO CON ESCASO CONTROL

Octubre 2005

Autores: Oscar Rinaldi, Carlos Salazar y Damián Staffa

INDICE

1.- RESUMEN EECUTIVO	3
2.- LA EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS. AÑOS 2001 -2006	5
2.1.- <i>La evolución de los gastos destinados a los Fondos Fiduciarios</i>	5
2.2.- <i>Los principales Fondos Fiduciarios</i>	7
2.3.- <i>Los Fondos Fiduciarios y los Ministerios a los que han sido asignados</i>	7
3.- ANÁLISIS DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS CREADOS ENTRE 2003 Y 2005	9
3.1.- <i>Programa de Fideicomisos Decreto 1118/03- MYPES II, Programa Global de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa (Contrato de Préstamo BID 1192/OC-AR)</i>	9
3.2.- <i>Fondos Fiduciarios “Fideicomisos de Gas”</i>	9
3.3.- <i>Fondo Fiduciario para atender a la Financiación de las Ampliaciones de Transporte de Energía Eléctrica (Res. Sec. Energía 23/2005)</i>	11
4- RECOMENDACIONES RESPECTO DEL PRESUPUESTO 2006: PUNTOS CLAVE A TENER EN CUENTA	11

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 Educación, Salud, Justicia, Política Fiscal, Transparencia, Instituciones Políticas y Gestión Pública Local.

Acerca de CEPP

CEPP (Centro de Evaluación de Políticas Públicas) es un espacio de trabajo y reflexión de un grupo de jóvenes profesionales con vocación por la actividad estatal y un fuerte compromiso ético. Su objetivo es instalar el debate, estimular el intercambio de ideas e iniciativas, y promover al discusión pública de temas que puedan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y las instituciones de la República

Las opiniones de los autores no reflejan necesariamente la posición institucional de CIPPEC en el tema analizado.

1.- RESUMEN EJECUTIVO

El objeto de este documento¹ es acercar a los señores legisladores elementos informativos oportunos sobre la evolución -en el período 2001-2006²- de los gastos destinados a fideicomisos estatales³. Se pone especial énfasis en la relación entre estos fondos y las autorizaciones de gastos a los Ministerios que han sido asignados, y en la creación de fondos a partir de 2003.

Las sucesivas emergencias económicas que han afectado al país, sumadas a las interrupciones en el ciclo democrático, han creado una cultura política “decisionista”, donde el juego entre los Poderes de la República ha quedado claramente desbalanceado en favor del Ejecutivo. La menor injerencia del Congreso a la hora de tratar la Ley de Presupuesto y controlar su cumplimiento se potencia frente a la posibilidad de incorporar fondos por fuera del Presupuesto Nacional (entidades como AFIP, INSSJyP, Fondos Fiduciarios, etc.) que debilitan el principio de integridad presupuestaria. Estos apuntes pretenden aportar mayor transparencia en el campo de los Fondos Fiduciarios (en adelante FF), y promover la incorporación de este tema como prioritario en el debate legislativo de la Ley de Presupuesto 2006 y su posterior monitoreo.

El Poder Ejecutivo Nacional presentó ante el Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto 2006. Su artículo 14 dice: “*Apruébense (...) los flujos financieros y el uso de los fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente por bienes y/o fondos del Estado Nacional (...)*”. De aprobarse este texto y su planilla anexa, **el Ejecutivo recibirá una autorización de gastos por \$4.178.347.992**. Se trata de erogaciones que, si bien se autorizan en la Ley de Presupuesto, no se incluyen en su monto total y están sujetos a un régimen de ejecución, control y rendición de cuentas mucho más débil que el que se aplica al resto de los rubros que integran la Administración Pública Nacional.⁴

La información desarrollada en este informe indica que:

- Los FF previstos en el Presupuesto pasaron de 8 en 2001 a 16 en 2006.
- **El proyecto de Ley de Presupuesto 2006 solicita que se aprueben gastos por \$4.178.347.992**, lo que equivale al **4,46%** del total del presupuesto de la

1 Corresponde aclarar que se ha adoptado el criterio de no comparar la evolución de los gastos destinados a los fideicomisos estatales en el período bajo análisis con la totalidad de los gastos autorizados y devengados en los respectivos presupuestos. Dicho cotejo, fuertemente ilustrativo para el análisis de las finanzas públicas, podrá ser materia de ulteriores investigaciones. La preferencia metodológica encuentra su fundamento en el hecho de que el objetivo primario de este análisis es la determinación de la magnitud, la evolución y los mecanismos de control que se ejercen sobre los fideicomisos estatales, así como su relación con situaciones de emergencia, relajación de la disciplina fiscal o formas de eludir a dichos sistemas de control público.

2 Con el fin de hacer verdaderamente comparables los datos que se presentan en este trabajo, se han llevado las cifras a valores constantes expresados en el Proyecto de Presupuesto 2006.

3 Los fondos fiduciarios a los que se refiere este trabajo son integrados total o parcialmente con bienes estatales, es decir Fondos Fiduciarios Estatales. En muchos casos estos mismos Fondos Fiduciarios reciben la denominación de “públicos”, pero no deben confundirse con los Fondos Fiduciarios Públicos o “Fideicomisos Ordinarios Públicos” reglamentados por la Comisión Nacional de Valores que reciben esa denominación en la RG DNV 291/1997 y que cotizan públicamente.

4 De acuerdo con la Ley de Administración Financiera -art. 55-, la Oficina Nacional de Presupuesto debe preparar anualmente el Presupuesto Consolidado del Sector Público Nacional para su presentación al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) antes del 31 de marzo del año de su vigencia para su aprobación. Una vez aprobado por el PEN, se debe remitir al Congreso Nacional para su conocimiento, y éste no tiene ninguna facultad para modificar o intervenir sobre este presupuesto. (Gerardo Uña, El Congreso y el Presupuesto Nacional, Konrad Adenauer Stiftung, Julio 2005, Pág. 45).

Administración Nacional⁵. En el caso del Ministerio de Economía esta relación es del **49,84%**, y para Planificación, del **31,11%**.

- **En los años 2002 y 2003 los gastos devengados por FF estuvieron 107,6% y 117,2% por encima de los autorizados por el Congreso en las respectivas leyes de Presupuesto. Es decir que se gastó más del doble de lo que el Poder Legislativo autorizó inicialmente en estos conceptos.**
- La Ley 25.152, de Solvencia Fiscal, prevé la inclusión en las Leyes de presupuesto de los flujos financieros que se originen por la constitución de los FF, como así también que sea por ley la creación de todo FF estatal. Haciendo caso omiso de este mandato legal, existen FF que no figuran en las planillas anexas a las respectivas leyes de presupuesto⁶ y han sido creados por intermedio de decretos o actos administrativos de menor jerarquía. En el transcurso de esta investigación, hemos detectado cuatro FF creados con estas características a partir de 2003; el más importante es el referido a la realización de obras de infraestructura de transporte de gas por hasta \$3.000.000.000.
- Entre el mensaje de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 (que consigna transferencias por \$ 696,7 millones) y la planilla Anexa al Art. 14 del proyecto (que consigna por este concepto \$ 487,93 millones), **existe una diferencia de \$ 208,77 millones en las transferencias de capital asignadas a los Fondos Fiduciarios**. Esto podría indicar la falta de inclusión de transferencias o fondos fiduciarios en la planilla mencionada.

⁵ El Presupuesto de la Administración Nacional se rige por el mecanismo de ejecución presupuestaria establecido por la Ley de Administración Financiera 24.156. No incluye a las empresas públicas ni a los fondos fiduciarios.

⁶ Existe una diferencia de alcance entre la ley 25.152, que prevé que el Presupuesto “incluirá los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios” sin efectuar distinciones, y la ley 25.565, que dispone la aplicación de las normas de Administración Financiera a los Fondos Fiduciarios “integrados total o mayoritariamente con bienes o fondos del Estado Nacional”. Toda vez que el objeto de regulación de cada ley es distinto, pues la primera se refiere a la inclusión presupuestaria, y la segunda a la aplicación de la normativa financiera y de control estatal, consideramos que una interpretación armónica de ambas normas permite afirmar que la inaplicabilidad de la ley 24.156 a Fondos Fiduciarios integrados minoritariamente por aportes estatales no obsta a la inclusión de sus flujos financieros en el presupuesto.

2.- LA EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS. AÑOS 2001-2006

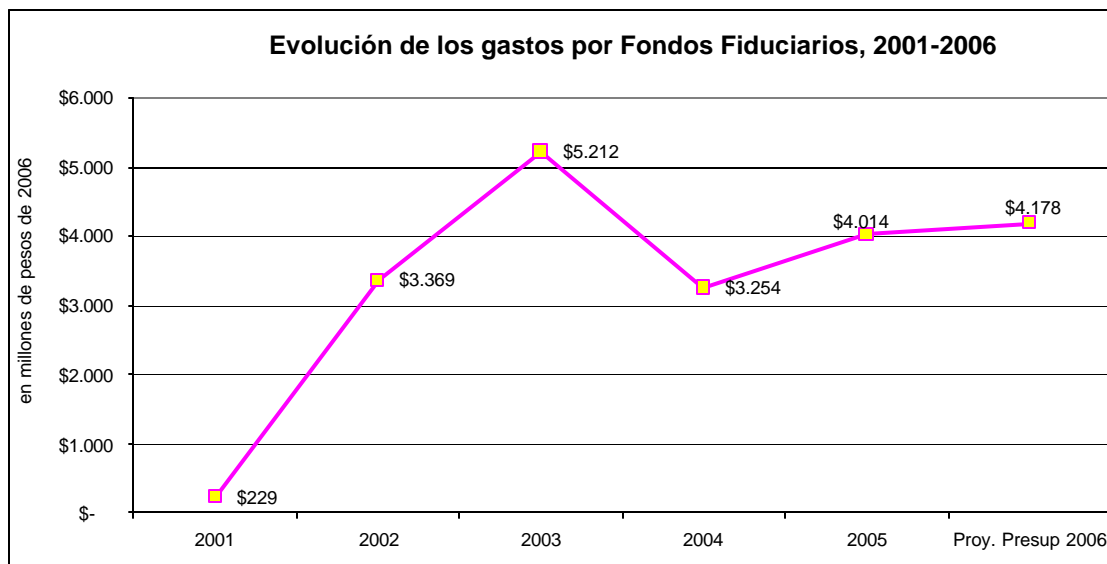
2.1.- La evolución de los gastos destinados a los Fondos Fiduciarios

- Entre los años 2001 y 2005⁷ se devengaron en concepto de fondos fiduciarios \$16.078 millones. En el proyecto de presupuesto 2006, el Poder Ejecutivo solicita que se le aprueben gastos en este concepto por \$4.178 millones.
- Si se observa el número de FF presupuestados, para los años que van de 2001 a 2006 se obtiene la siguiente información⁸.

Años	N° de Fondos Presupuestados	Presupuestado	Devengado
2001	8	\$ 1 072 595 817	\$ 229 290 375
2002	13	\$ 1 622 943 126	\$ 3 369 373 920
2003	14	\$ 2 399 502 460	\$ 5 211 803 564
2004	14	\$ 3 235 559 034	\$ 3 254 226 066
2005	16	\$ 4 013 505 936	S/D
2006	16	\$ 4.178.347.992	S/D

Fuente: Cuentas de Inversión 2001-2004, Ley de Presupuesto 2005 y proyecto de Ley de Presupuesto 2006. Ministerio de Economía.

- Al analizar la evolución del gasto destinado a Fondos Fiduciarios en el periodo 2001-2006, se obtiene el siguiente gráfico.



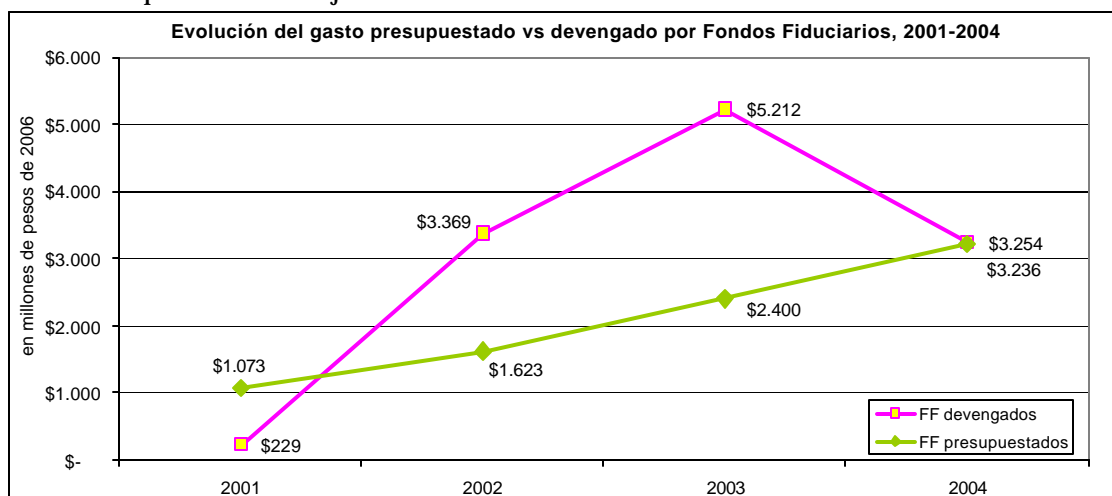
Fuente: Cuentas de Inversión 2001-2004, Ley de Presupuesto 2005 y proyecto de Ley de Presupuesto 2006. Ministerio de Economía.

⁷ Los datos que se toman para 2005, corresponden a las autorizaciones de gastos efectuadas por la ley de presupuesto de ese año. Al no estar los FF incorporados a los mecanismos de ejecución del gasto establecidos por la ley de Administración Financiera, no están disponibles los datos sobre crédito vigente a la fecha.

⁸ Esta información es consistente con la relevada por la Auditoría General de la Nación, en el informe aprobado por Res. AGN 23/2005 "Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional", http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005_023.pdf

Tal como se observa, entre 2001 y 2003 hubo un fuerte crecimiento⁹ -2173,01%- de los gastos devengados por los FF para descender en 2004 y volver a crecer, llegando en 2006 a los \$4.178 millones incluidos en el proyecto de Ley de Presupuesto. Algunos análisis sobre los FF¹⁰ señalan que el fuerte crecimiento que han tenido se relaciona con la adaptación de los decisores gubernamentales a la severa crisis de 2001; otros¹¹, en cambio, hacen mayor hincapié en los intentos de ciertos funcionarios por “ablandar” la disciplina impuesta por los institutos de la cuenta única y de ejecución presupuestaria establecidos en la Ley de Administración Financiera.

Ahora bien: si se observa la relación entre los gastos autorizados por las respectivas leyes de presupuesto con destino a Fondos Fiduciarios y lo devengado por este concepto, se obtiene que en los años 2002 y 2003, se devengaron gastos que estuvieron respectivamente 107,6% y 117,2% por encima de los autorizados por las leyes de presupuesto. Esta situación debe servir de advertencia a la hora de evaluar la real dimensión del fenómeno de los FF en la etapa de aprobación del gasto y sobre la necesidad de que el Congreso controle con mayor eficacia de qué manera el Ejecutivo utiliza los créditos autorizados.



Fuente: Leyes de Presupuesto y Cuentas de Inversión 2001-2004. Ministerio de Economía.

Vale en este sentido señalar que buena parte de la brecha existente entre gastos presupuestados y devengados por FF en los años 2002 y 2003, obedece al Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales, el que fuera instrumentado a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. Esta política del Poder Ejecutivo, sustentada normativamente en Decretos de Necesidad y Urgencia -Decretos 2263/02¹², 2737/02¹³ y 297/03¹⁴- sólo recibió ratificación ex post del Poder Legislativo junto con la aprobación de la Ley de Presupuesto del año 2004¹⁵.

9 Ver en este documento, nota metodológica N°2.

10 Ver, por ejemplo, Hugo Alconada Mon, La historia del presupuesto paralelo, “La Nación”, 20-04-2003. Emmanuel Abuelafia, Sergio Berensztein, Miguel Braun, and Luciano di Gresia “Who decides on public expenditures? A political economy analysis of the budget process: the case of Argentina”, Box 4, The creation of special extra budgetary funds, Pag.40. The International Budget Project, Newsletter N°27, May 2005, Pag. 40 <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter27.htm>

11 Exposición del Diputado Oscar Lamberto, Jornada “Fideicomisos Públicos y Control Republicano”, Fundación Ricardo Rojas -CEPP, Bs.As., Abril de 2005. http://ar.geocities.com/cepp_rojas/Biblioteca/PublicJornadaFideicomisos.pdf. Jorge Oviedo, Muchos pesos en una maraña legal, “La Nación”, 20-04-2003.

12 Buenos Aires, 8/11/2002.

13 Buenos Aires, 31/12/2002.

14 Buenos Aires, 17/02/2003.

15 Buenos Aires, 22/12/2003.

2.2- Los principales Fondos Fiduciarios¹⁶

- De aprobarse el proyecto de presupuesto 2006, los fondos fiduciarios con mayor gasto presupuestado serían:

Fondos Fiduciarios con mayor gasto presupuestado	
Denominación	2006
Sistema de Infraestructura de Transporte (Decreto 976/01) - (año 2002-2003-2004 Fondo Vial)	\$ 1.936.082.274
Desarrollo Provincial (Decreto 286/95)	\$ 826.739.394
Trasporte Eléctrico Federal (Ley 25401)	\$ 630.507.000
De Infraestructura Hídrica (Decreto 1381/01)	\$ 531.782.609
Subsidios Consumo Residencial de Gas (Art. 75 Ley 23877)	\$ 158.764.570
	\$ 4.083.875.847

Fuente: Proyecto de presupuesto de la Administración Nacional 2006. Ministerio de Economía.

Estos cinco FF concentran **97,73%** del total de gastos presupuestados en este concepto para el año 2006.

- Si se ordena los Fondos Fiduciarios en función del crecimiento absoluto del nivel de gasto que experimentan en 2006, respecto a los devengados en 2002, obtenemos que los cuatro principales son¹⁷:

Fondos Fiduciarios con mayor variación absoluta - 2006 vs 2002				
Denominación	A valores nominales		A valores reales	
	Variación en \$	Variación en %	Variación en \$	Variación en %
Sistema de Infraestructura de Transporte (Decreto 976/01) - (año 2002-2003-2004 Fondo Vial)	\$ 1.584.029.411	450%	\$ 1.472.533.636	318%
Trasporte Eléctrico Federal (Ley 25401)	\$ 630.450.914	1124079%	\$ 630.433.151	853684%
De Infraestructura Hídrica (Decreto 1381/01)	\$ 438.888.792	472%	\$ 409.469.152	335%
Subsidios Consumo Residencial de Gas (Art. 75 Ley 23877) *	\$ 43.230.251	37%	\$ 10.707.841	7%

* Se toma a partir de su creación, en el año 2003.

Fuente: Cuentas de Inversión y Proyecto de Ley Presupuesto 2006 de la Administración Nacional. Ministerio de Economía.

2.3.- Los Fondos Fiduciarios y los Ministerios a los que han sido asignados

La variación del presupuesto de los FF entre el Presupuesto 2005 y el Proyecto 2006 alcanza 12,7% en términos nominales y 4,1% en términos reales. Si se analizan los fondos de acuerdo al Ministerio que los administra, se destaca el incremento por más de \$276 millones de los FF bajo la jurisdicción del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en adelante Ministerio de Planificación).

¹⁶ Ver en este documento, nota metodológica N°2.

¹⁷ En este caso se hace la comparación respecto a 2002, pues en el año 2001 sólo existían 8 Fondos Fiduciarios.

Jurisdicción y N° de Fondos Fiduciarios Vigentes en ella		Gastos Presupuestados FF, x Jurisdicción 2005	Gastos Presupuestados FF, x Jurisdicción 2006	Variación % 2006 vs 2005. Valores Nominales	Variación % 2006 vs 2005. Valores Reales
De Planificación Federal	5	\$ 2.781.607.488	\$ 3.290.892.638	18,31%	9,24%
De Economía y Producción	8	\$ 908.357.504	\$ 860.818.453	-5,23%	-12,50%
De Educación	2	\$ 12.600.000	\$ 22.000.000	74,60%	61,22%
De Desarrollo Social	1	\$ 3.350.000	\$ 4.636.901	38,41%	27,81%
Total	16	\$ 3.705.914.992	\$ 4.178.347.992	12,75%	4,11%

Fuente: Ley de Presupuesto 2005 y Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 de la Administración Nacional. Ministerio de Economía.

En cuanto a las variaciones de los presupuestos de los Ministerios con FF a cargo, se muestra a continuación que **el Ministerio que más incremento recibe en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 es el de Planificación Federal (36,7% variación nominal y 26% real)**. De este modo, el Ministerio de Planificación es la jurisdicción que más ve aumentados sus recursos tanto por el presupuesto de la Administración Nacional como por lo que recibirá de los FF.

Jurisdicción	Crédito Vigente 2005 (a valores nominales)	Autorización de Gastos, Proy Presupuesto Adm Nac 2006	Variación % 2006 vs 2005. Valores Nominales	Variación % 2006 vs 2005. Valores Reales
Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	\$ 7.740.965.000	\$ 10.578.858.420	36,66%	26,19%
Economía y Producción	\$ 1.352.815.000	\$ 1.727.124.130	27,67%	17,88%
Desarrollo Social	\$ 3.039.638.000	\$ 3.559.303.905	17,10%	8,12%
Educación, Ciencia y Tecnología	\$ 5.089.971.000	\$ 6.054.805.761	18,96%	9,84%
TOTAL	\$ 17.223.389.000	\$ 21.920.092.216	27,27%	17,52%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 de la Administración Nacional. Ministerio de Economía.

Por su parte, al analizar la relación entre los gastos autorizados a las jurisdicciones con FF por este concepto y por el presupuesto de la Administración Nacional, se obtiene el siguiente cuadro:

Para 2006	Presupuesto	FF	Razón
Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	\$ 10.578.858.420	\$ 3.290.892.638	31,11%
Economía y Producción	\$ 1.727.124.130	\$ 860.818.453	49,84%
Desarrollo Social	\$ 3.559.303.905	\$ 22.000.000	0,62%
Educación, Ciencia y Tecnología	\$ 6.054.805.761	\$ 4.636.901	0,08%
TOTAL	\$ 21.920.092.216	\$ 4.178.347.992	19,06%

Fuente: Proyecto de Ley de Presupuesto de la Administración Nacional. Ministerio de Economía.

De aprobarse el proyecto de presupuesto 2006, las jurisdicciones con FF a cargo recibirían por este concepto **19% de autorizaciones de gasto adicionales¹⁸** a las que se le otorgan a través del proceso presupuestario de la Administración Nacional.

Esta relación no es uniforme entre las jurisdicciones, pues mientras en el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología los FF sólo equivaldrían a 0,08% de los gastos autorizados

¹⁸ Como señalamos en la introducción son además de gastos adicionales, gastos con un nivel de rendición de cuentas menor y no sujetos a mecanismos de ejecución establecido para ley de Administración Financiera.

por el Proyecto de Ley de Presupuesto, en los casos de los Ministerios de Planificación y de Economía equivalen a **31,11%** y **49,84%**, respectivamente. Estas dos jurisdicciones concentran el **99,36%** del total de gastos presupuestados en concepto de FF.

3.- ANÁLISIS DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS CREADOS ENTRE 2003 Y 2005

A continuación se describen los FF que se han creado entre 2003 y 2005. Solamente el primero consta en la planilla Anexa al Art. 14 del proyecto de presupuesto 2006.

Existe, por otra parte, una diferencia de \$ 208,77 millones en las transferencias de capital asignadas a los Fondos Fiduciarios, entre el mensaje de elevación del proyecto de ley de presupuesto 2006 (se indican \$ 696,7 millones) y la planilla Anexa al Art. 14 del proyecto (se indican \$ 487,93 millones). Esta podría relacionarse con el financiamiento de la inversión ferroviaria y la ampliación de gasoductos, por lo siguiente: en la planilla citada solamente se consignan como ingresos por ese concepto los \$ 487,93 millones correspondientes al Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal, mientras que en el mensaje de elevación¹⁹, se indica que “se debe al financiamiento previsto a favor del Fondo Fiduciario de Transporte Eléctrico Federal destinado a financiar el Plan Federal de Transporte, la construcción de la Línea de transmisión de alta tensión desde Puerto Madryn a Pico Truncado, al financiamiento de la Inversión Ferroviaria y al Programa de ampliación de gasoductos” el aumento en las transferencias de capital a los Fondos Fiduciarios de \$ 245 millones en 2005 a los ya citados \$ 696,7 millones en 2006. En consecuencia, existirían transferencias u otros Fondos Fiduciarios que no figurarían en la planilla.

3.1.- Programa de Fideicomisos Decreto 1118/03- MYPES II, Programa Global de Crédito a la Micro y Pequeña Empresa (Contrato de Préstamo BID 1192/OC-AR)

Consignados en el Proyecto de Ley de Presupuesto 2006 con gastos por \$ 4.935.802, estos fideicomisos constituyen herramientas financieras y, según datos de la Oficina Nacional de Presupuesto, no han emitido información respecto al ejercicio 2005. El último dato que se ha podido relevar es del informe de auditoría de la Auditoría General de la Nación sobre los Estados Financieros al 31-12-2004 (www.agn.gov.ar), que da cuenta de la celebración de dos contratos de Fideicomiso por U\$S 200.000.000 en total, y la intención de celebrar un tercero por U\$S 192.000.000, lo que llevaría el monto total para el Programa a U\$S 392.000.000 (la mitad tendrían financiamiento de origen externo), e indica que el Programa de Préstamo presenta una fuerte subejecución, dado que del monto original de U\$S 100.000.000, en tres años y dos meses solamente se ejecutaron U\$S 14.514.331.

3.2.- Fondos Fiduciarios “Fideicomisos de Gas”

3.2.1.- Fondo Fiduciario para atender Inversiones en Transporte y Distribución de Gas (Decreto N° 180/2004)

Creados a partir del decreto 180/2004, y la Res. 185/04 MPFIPS (19 de abril de 2004) estos Fondos Fiduciarios tienen por objeto atender la “Financiación de obras de expansión en el marco de (...) la promoción de la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural, y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo”. Según el decreto, los aportes para estos fideicomisos son cargos tarifarios a pagar por los usuarios de

19 Pto. 3.2.3 Gastos de Capital.

los servicios regulados de transporte y/o distribución; los recursos que se obtengan en el marco de programas especiales de crédito que se puedan acordar con los organismos o instituciones pertinentes, nacionales o internacionales; y a través de otros sistemas de aportes específicos, a realizar por los beneficiarios directos.

Estos Fideicomisos podrían financiar obras por hasta \$3.000 millones de pesos²⁰ para la extensión y expansión de la red de distribución de gas natural, que no son calificadas por la Administración como "Obras Públicas" en el sentido de la ley 13.064²¹. Tampoco le son aplicables los controles institucionales generales que hacen a las Contrataciones del Estado. Las obras están a cargo de las empresas TGS (Transportadora Gas del Sur), para el Gasoducto San Martín, por un monto total de U\$S 285.000.000²²; TGN (Transportadora Gas del Norte), para el Gasoducto Norte por U\$S 166.900.000 y para el Gasoducto Centro Oeste por U\$S 28.300.000²³; y EMGASUD, por el Gasoducto Patagónico con un Monto de Inversión de U\$S 60.960.000²⁴; es decir un total de obras programadas por U\$S 541.160.000.

Se ha adoptado figura del Fideicomiso financiado con cargos tarifarios como un medio para alcanzar objetivos de políticas públicas que surgen como prioritarios, ante lo cual parece haberse abandonado el criterio prudente que aconseja un uso limitado a casos específicos y cuyos objetivos de política pública no puedan ser alcanzados por otros entes presupuestarios existentes, dentro de la Administración Nacional o del sistema bancario oficial²⁵. Todo ello utilizando las facultades extraordinarias conferidas por la Emergencia Económica (ley 25972, BO 17/12/2004 y complementarias).

Respecto a la implementación de los cargos tarifarios relacionados con estos fideicomisos, resulta interesante tener en cuenta su secuencia, en orden al rol que le cupo al Congreso: como se señaló, el decreto 180/2004 de fecha 13/2/2004, en uso de las facultades delegadas por la emergencia, creó el Fondo Fiduciario, a través de la Res. MPFIPy S 185/2004 de fecha 19/4/2004 que constituyó dicho fondo; con fecha 22/12/2004 se presentó un proyecto de ley del P.E. (expte. 0084-PE-04) creando los "cargos específicos". Ese proyecto de ley no fue aprobado, porque se trataba de la creación de un nuevo impuesto. Posteriormente, los cargos tarifarios se comenzaron a cobrar de acuerdo a indicaciones de la Secretaría de Energía a partir de julio de 2005, con retroactividad a abril de ese año²⁶.

3.2.2.- Fondo Fiduciario para atender la Contratación de Transporte y Adquisición de Gas Natural (Res. Sec. Energía 950/2004)

Fue constituido en base a la previsión del decreto 180/2004. La Resolución citada no fue seguida hasta el momento de nuestro relevamiento por ninguna otra norma, por lo que podría decirse que se encuentra pendiente de ejecución.

20 Art. 1° Res. 185 MPFIPS.

21 Ley 13.064, "Nuevo Régimen de Obras Públicas". BO 28-Oct-1947.

22 La Nación, 26/2/05, "crédito para un gasoducto".

23 Art. 14.1 Carta de Intención ratificada por decreto 1882/2004.

24 Según Decreto 1243/2005, el Ministerio de Planificación "previsionará" para el ejercicio 2006 \$ 50.000.000 que "recuperará en cuotas, con más sus intereses, en un plazo máximo de 10 años contados a partir de la habilitación del Gasoducto Patagónico"

25 Manzano, Carmen Graciela: "El Tratamiento Presupuestario y Contable de los Fondos Fiduciarios Públicos", ASAP, Jornadas San Luis 2003. Informe AGN Res. 23/2005 "Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional", http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005_023.pdf

26 Conf. Clarín, 25/6/2005, "Aumentan el gas entre el 15 y el 20% para los grandes usuarios", y nota ENRG/GdyE/GT/GAL N° 2450 de fecha 14 de abril de 2005, difundida en www.tgs.com.ar

3.3.- Fondo Fiduciario para atender a la Financiación de las Ampliaciones de Transporte de Energía Eléctrica (Res. Sec. Energía 23/2005).

El objetivo es atender la financiación de ciertas obras destinadas a la ampliación de la red de transporte de energía eléctrica. La Resolución enumera específicamente tres obras, pero prevé la posibilidad de extenderse a otras. No es un Fondo Fiduciario en sentido estricto, dado que la norma de creación no prevé las figuras típicas²⁷ de fiduciante, fiduciario, beneficiario y fideicomisario, sino que designa un “administrador” (CAMMESA). Más allá de ello, tratándose nominalmente de un “Fondo Fiduciario”, deberían serle aplicables las normas presupuestarias y de control previstas para estas figuras administrativas. Esto es, inclusión en las planillas presupuestarias e información periódica a las cámaras del Congreso prevista respectivamente en las leyes 25.152 y 25.967.

4- RECOMENDACIONES RESPECTO DEL PRESUPUESTO 2006: PUNTOS CLAVE A TENER EN CUENTA

Lo descripto con relación a los “Fideicomisos de Gas”, y especialmente el hecho de constatar que en los años 2002-2003 se devengaron gastos muy por encima de los autorizados por las leyes de presupuesto, deja al descubierto el debilitamiento del rol institucional del Poder Legislativo, consecuencia no sólo de las acciones del Ejecutivo, sino especialmente por falta de actuación del propio Congreso en el ejercicio de sus atribuciones.

La dinámica observada implica un aumento de la esfera de acción del Poder Ejecutivo, que fija políticas muy trascendentes, como las vinculadas a decisiones estratégicas para la provisión de energía, sin que el Congreso asuma participación activa en el proceso de toma de decisiones. Esta situación se agrava por el uso que hace el Ejecutivo de figuras o formas organizativas que alejan a la gestión de estándares de control público y de rendición de cuentas, que permitan a la ciudadanía conocer acerca de la administración de recursos que, en definitiva, son de origen público. Se genera por otra parte, un ambiente de mayor discrecionalidad en la toma de decisiones, lo que favorece a su vez –como reconoce la literatura especializada²⁸– la aparición de conductas impropias y la utilización de los cargos públicos en beneficio privado.

Son puntos a tener especialmente en cuenta, el acceso a la información sobre los Fideicomisos Estatales y la sanción de un marco normativo específico que los regule.

Tanto el acceso a la información como el marco normativo a sancionar deberían ocuparse no solamente de lo actuado desde la implementación del Fideicomiso, sino también de la propia decisión de su creación, y la evaluación acerca de la conveniencia de la utilización de esta figura para dar respuesta a los problemas planteados en cada caso, fijando políticas de transparencia y control sobre esta etapa de la decisión.

27 Enumeradas por artículo 1° de la ley 24.441.

28 Se citan tan sólo a título ejemplo, algunos trabajos dedicados a la economía de la corrupción basados en la teoría del principal – agente: Ades, A. y Di Tella, R. (1995) “Competition and Corruption,” Oxford Applied Economics Discussion Paper Series: 169, Arrow, K. (1985), “The Economics of Agency,” in Principals and Agents: The Structure of Business, ed. Pratt, J. and Zeckhauser, R., Harvard Business School Press. Klitgaard, Robert (1994).; “Controlando la Corrupción”, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, Argentina. Schargrotsky, Ernesto (1999) Transparencia y Rendición de Cuentas en los Hospitales Públicos: Un Estudio de Precios de Compra de Insumos, BID.