



Serie Análisis de Coyuntura – N° 14

El fondo de la cuestión de los fondos

Fernando Seppi*

Mayo 2007

Entre el caso Skanska y las demandas por el mal servicio del transporte ferroviario: los impactos prácticos del manejo de los fondos fiduciarios en la Argentina. En los últimos años se perdió la oportunidad de ampliar la infraestructura pública de acuerdo a las necesidades y posibilidades de la sociedad. La necesidad de una inversión que sigue pendiente y de una ley que regule el funcionamiento de los fondos fiduciarios.

En un trabajo previo (Lo Vuolo y Seppi, 2006) señalamos la debilidad del marco normativo y el diseño institucional en el cual estaban operando los llamados Fondos Fiduciarios en Argentina. Los recientes acontecimientos vinculados al llamado Caso “Skanska” como los hechos acontecidos en la estación Constitución¹, son claros ejemplos del impacto práctico que pueden tener ciertos instrumentos para el manejo de los fondos públicos, como es el caso de los Fondos Fiduciarios (FF). Como hemos afirmado, estos instrumentos deben considerarse más como una continuidad del oscuro proceso de privatización de áreas de servicios públicos, que como mecanismos de promoción de nueva infraestructura social.

Los Fondos Fiduciarios constituyen una representación, en el ámbito de las finanzas públicas, de los llamados fideicomisos que funcionan en el ámbito privado. Aparecen en el ordenamiento jurídico argentino a partir de la sanción de la ley 24.441/1995. **El resultado práctico es que nuestro sistema jurídico carece de una normativa consistente que regule la creación, el funcionamiento y el control de los**

* Economista por la Universidad Nacional de Córdoba y Asistente de Investigación del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Buenos Aires, Argentina. Becario Proyecto “Distribución progresiva del ingreso y acumulación de capital: conflictos, restricciones y políticas alternativas en el contexto argentino.”

¹ Se hace referencia a los hechos de violencia ocurridos el martes 17 de mayo de 2007 en la Estación de trenes Constitución en los que pasajeros indignados por las demoras y la suspensión del servicio de trenes de pasajeros ocasionaron múltiples destrozos e incendiaron las boleterías.



FF, versión autóctona y deformada de los fideicomisos públicos que existen en otros países.

Estos instrumentos de política se constituyeron como figuras extra-presupuestarias ajenas a la normativa que rige la administración financiera del Estado. Si bien en el año 2002 se dispuso la inclusión de los flujos financieros de los Fondos Fiduciarios en la ley de presupuesto, esta incorporación tiene alcances meramente informativos y muy limitados.

Las presentes consideraciones cobran especial relevancia a la luz de la experiencia reciente. En gran medida, los problemas que hoy se expresan tanto en el caso Skanska como en las demandas frente a los servicios ferroviarios, se originan en la falta de transparencia y control sobre los Fondos Fiduciarios. Por ejemplo, el modo en que son presentados los diferentes FF en las Leyes de Presupuesto no solo brinda un escaso nivel de especificación sobre las metas de política, sino que el uso de la actual tecnología presupuestaria argentina nos informa con menores niveles de detalle que cualquier otro programa de la Administración Nacional.

Los Fondos Fiduciarios existentes presentan debilidades en su administración y control financiero-contable. Según informes de la Administración General de la Nación (AGN), no se encuentra prevista la obligación de que sus estados contables sean auditados externamente, ni que sean publicados de manera periódica. Tampoco existe una legislación general sobre FF públicos que brinde un marco de referencia para la definición de ciertos aspectos de los contratos de fideicomiso, por ejemplo la delimitación de responsabilidades y funciones de los fiduciarios y los comités técnicos o de administración, o los criterios de selección de los agentes fiduciarios.

Uno de los argumentos comúnmente utilizados a favor de la existencia de Fondos Fiduciarios en el Sector Público es garantizar la intangibilidad de sus recursos y el destino de los fondos. Sin embargo, esta argumentación no se sostiene en la práctica². Por otra parte, y siguiendo lo que señalan Da Costa y V. Hugo (2005), habría que tener especial cuidado con el modo en que se configuran las asociaciones entre los sectores público y privado ya que se van a ver incrementados “los pasivos públicos contingentes” relacionados a los mismos, y por tanto los costos fiscales que la sociedad tenga que asumir.

En este contexto de opacidad informativa y discrecionalidad en el manejo de los fondos, se verifica un crecimiento sostenido de los recursos operados a través de los mismos. Esto es evidente si analizamos el último informe publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)³. Dicho informe permite comparar las magnitudes globales ejecutadas entre los ejercicios 2005 y 2006 y, de este modo, realizar algunas

² Basta recordar que mediante el DNU 906/2004 se creó un Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional -en el ámbito de los Ministerios de Economía y Producción y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios-, el que puede disponer la colocación temporaria de las disponibilidades líquidas de los FF en instrumentos financieros, incluyendo, letras de la Tesorería General de la Nación. Luego, por meras Resoluciones de Ministerios, se resolvió que parte del patrimonio del FF pasara a ser gestionado en función de las necesidades de financiamiento del PEN. Como corolario, en la Ley de Presupuesto del año 2007 se modificó la Ley N° 24.156 de modo de permitir específicamente que la Tesorería General de la Nación (TGN) tenga facultades de opinar de forma previa sobre las inversiones temporarias de fondos que realicen las Entidades “del Sector Público Nacional definidas en el artículo 8°, entre ellas los “...d) Fondos Fiduciarios ...”

³ “Ejecución Presupuestaria sobre los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional al IV Trimestre del 2006”.



inferencias. Se destaca un aumento significativo en las erogaciones totales entre 2005 y 2006 que alcanza los \$2197,9 millones (esto representa un 60,3%). Mientras que del total de los 16 fondos fiduciarios presupuestados, 4 representan más del 90% del total de ingresos y gastos ejecutados por el sector, siendo el más relevante el Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (dentro del cual se incluyen los subsidios al transporte ferroviario), que representa casi la mitad del total de fondos involucrados.

Este fondo –siempre según datos del UCOFIN⁴–, en el período comprendido desde fines del 2001 (momento de su creación) hasta abril del 2007, de los \$9.478 millones que logró acumular otorgó \$5.588 millones para subsidiar el funcionamiento del transporte público de pasajeros, mientras que menos de \$2.800 millones fueron destinados a obras. El sector más beneficiado en lo referente a los subsidios ha sido claramente el sistema de transporte automotor con \$4.160 millones, siendo el transporte de pasajeros el subcomponente más importante con \$3.537 millones.

En este sentido es preocupante el creciente financiamiento deficitario de este fondo, razón por la cual en el ejercicio 2006 los gastos totales que alcanzaron los \$2.665,1 millones tuvieron un saldo negativo de \$240,2 millones en el resultado financiero, cubiertos a través de las llamadas “operaciones debajo de la línea”. Durante el año 2006 de los más de \$1.454 millones transferidos al sistema automotor, \$1.205 millones fueron directamente al transporte de pasajeros, representando esto último un incremento de más de un 73% si lo comparamos con el 2005. En el primer cuatrimestre del 2007 el monto está cerca de igualar lo transferido en todo el 2005.

Además de la importante masa de recursos involucrados, como hemos sostenido en otros trabajos (Lo Vuolo y Seppi, 2006), el SIT (Sistema de Infraestructura de Transporte) es también ilustrativo de la forma en que operan los FF. Su objetivo original se ha ido alterando con el tiempo: se constituyó para contribuir al desarrollo del sistema de infraestructura de transporte con una clara prioridad sobre las obras de infraestructura hasta transformarse en un instrumento de subsidio a los gastos corrientes de empresas de transporte automotor (pasajeros y cargas), ferroviario y concesionarios viales. Con este mecanismo se llegó incluso a cubrir pagos para la construcción del puente inter-provincial Rosario-Victoria a través de una concesión plagada de irregularidades⁵. Es importante destacar que no existen mecanismos de control de la contraprestación exigida por los subsidios, ni de la calidad de los servicios (subsidiados) prestados –como es el caso del transporte público–. Todo esto ocurre a través de procedimientos que violan la mínima normativa vigente.

Otro claro ejemplo de cómo se va conformando esta matriz de transferencias inequitativa de los recursos públicos es el denominado Régimen de Compensaciones Complementarias (RCC). Este régimen fue creado mediante el Decreto 678/2006 en el marco del fondo fiduciario del SIT, con el objeto expreso de “compensar los incrementos de costos incurridos por las empresas de servicios de transporte público de pasajeros por automotor de carácter urbano y suburbano bajo que prestan servicios en el AMBA⁶”.

⁴ La Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura (UCOFIN) es un organismo dependiente del Ministro de Economía y Producción.

⁵ Decreto 172/03. La Auditoría General de la Nación dictaminó en noviembre de 2004 que, así como la decisión violó la normativa del Fondo Fiduciario, la empresa no se encontraba en condiciones de ser receptora de la compensación. No obstante, la asistencia financiera se efectivizó, y ascendió a una suma cercana a los 52 millones de pesos.

⁶ El área metropolitana de Buenos Aires, comprende el territorio de la Capital Federal -o la designación que en el futuro la autoridad competente le diera a dicha jurisdicción- y los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza,



Dentro de las justificaciones de esta medida se considera que "...las permisionarias sometidas a la Jurisdicción (...) se ven particularmente afectadas, en razón del incremento de costos, de la permanencia inalterada desde el año 2001 de los cuadros tarifarios vigentes y de los costos regulatorios sensiblemente superiores a los de igual naturaleza ejecutados en otras jurisdicciones...".

En este sentido se afirma entre los considerandos del decreto que en el marco "del actual contexto económico y social (...) la política de compensaciones tarifarias (...) respecto del transporte público de pasajeros por automotor" es "una adecuada herramienta para limitar el impacto sobre las tarifas de los incrementos de costos que ha experimentado el sector (...) atento a la urgencia (...) resulta (...) una circunstancia excepcional que hace imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la Constitución Nacional para la sanción de las leyes." Por esto se afirma que "deben complementarse los ingresos mensuales asignados al mencionado SISTAU destinados a esas permisionarias, con fondos provenientes del Presupuesto Nacional (...) para atender prioritariamente las erogaciones originadas en los incrementos salariales del sector, debiendo asimismo contener la necesidad de renovación del parque móvil afectado (...) y las obligaciones emergentes de los regímenes de formación y capacitación obligatoria del personal del sector."

Asimismo se carece de una metodología clara para la evaluación de las variaciones en los costos afrontados por las empresas beneficiarias, del mismo modo que no se especifica cuál será el criterio de distribución del patrimonio fideicomitado. Para la distribución de los \$395 millones de fondos del RCC, la Secretaría de Transporte toma como referencia para la base del cálculo la diferencia entre los montos que se abonen por el SISTAU⁷ a las empresas beneficiarias correspondientes a cada mes, y los incrementos de costos que estas afrontan.

Tal y como afirman Azpiazu y Schorr (2003, PÁG. 167), refiriéndose a los cambios en la normativa de regulación del SIT, "todo parecería indicar que el objeto esencial de este nuevo plexo normativo fue el de no alterar la ecuación económica-financiera de las empresas concesionarias, ni mucho menos las exorbitantes tasas de rentabilidad que habían internalizado durante más de un decenio (...) el principal recurso de financiamiento del nuevo sistema provendría de la tasa sobre el gasoil, con lo cual los usuarios de dicho combustible pasaron a subsidia el mejoramiento y la expansión de la red vial nacional (con independencia de que se utilicen o no las rutas), desvirtuando el concepto que, en su momento, sirvió de argumentación y sustento para la implementación del sistema de peajes ('el que usa paga')".

Ahora bien, ¿Cuál es la razón para transferir los fondos de la Tesorería a este fondo fiduciario para hacer compensaciones pudiendo hacerlo directamente mediante los instrumentos ordinarios? ¿Qué justifica la constitución del Régimen **de compensaciones complementarias** (RCC) por fuera del Presupuesto de la Administración Nacional? Tampoco es claro el lugar que se le asigna al SIT y por tanto a su patrimonio

Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, La Plata, Lomas de Zamora, Lobos, Luján, Marcos Paz, Malvinas Argentinas, Mercedes, Moreno, Merlo, Morón, Pilar, Punta Indio, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López, Zárate y los que en el futuro deban ser incluidos como consecuencia del desarrollo urbano cuando las relaciones funcionales del área así lo requieran.

⁷ Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU). Este Subsistema es el responsable de canalizar las transferencias instrumentadas mediante el Fondo Fiduciario del SIT al transporte automotor.



fideicomitido, sobre la línea especial de crédito que encomienda a la Secretaría de Transporte a llevar acciones ante el Banco de la Nación Argentina, para que las empresas permisionarias adquieran unidades para ser afectadas a la ejecución de servicios.

Como corolario, en el año 2007 se sigue profundizando ésta práctica. A partir del **Decreto 98/2007 se extendió la vigencia de las sucesivas alteraciones al marco legal que regula a este fondo fiduciario** hasta la finalización de la **emergencia pública**. Con esta misma norma se facultó a la Secretaría de Transporte a modificar los parámetros que sirven de base para la determinación de los subsidios a las tarifas **sustituyendo la variable pasajeros por parque móvil afectado a la prestación del servicio** de dichas jurisdicciones y modificando los porcentajes de cada parámetro⁸.

Consideramos imperiosa la necesidad de contar con una legislación específica y general que regule los **Fideicomisos Públicos** (además de otra que mejore la muy cuestionable ley que hoy regula a los fideicomisos privados). Es imprescindible y urgente reparar la precariedad, cuando no ilegalidad, de la actual relación entre los FF, la figura del fideicomiso y la administración presupuestaria. Esta legislación debería establecer claramente que los Fideicomisos Públicos sólo pueden constituirse mediante una ley, pudiendo modificarse solo mediante una mayoría especial. En esa ley específica debería establecerse la definición del fondo fiduciario, la diferenciación del fideicomiso privado, el carácter de la afectación específica e intangible (incluyendo la intangibilidad de la especificidad del Fideicomiso Público). Aquí debería estipularse claramente la imposibilidad del PEN de redefinir el objeto por el cual se constituyó el Fideicomiso Público y de cambiar los beneficiarios del patrimonio afectado al mismo.

La normativa también debería fijar los requerimientos mínimos a ser cumplimentados cuando se confecciona el contrato, las características y responsabilidades del fiduciante que representará al Estado Argentino, la definición del perfil del fiduciario y los procedimientos para su designación.

Otras cuestiones impostergables son la definición expresa del Consejo de Dirección, de su conformación y de cuales serán sus responsabilidades. El detalle del tipo de información contable-financiera y la oportunidad que debe ser presentada, previéndose la obligación de que los estados contables sean auditados de manera externa, como así también que sean publicados periódicamente. En todos los casos, las normas que regulan el Fideicomiso Público deben ser compatibles con las otras normas que regulan la administración presupuestaria. En caso que el objetivo del Fideicomiso Público lo justifique, debería establecerse un marco de corresponsabilidad entre las distintas jurisdicciones del país, fijando criterios de prudencia, consistencia, etc., en el uso de estos instrumentos de financiamiento.

Más allá de esta legislación, queda pendiente la pregunta principal: ¿son realmente necesarios los Fondos Fiduciarios para alcanzar los objetivos que reclaman? Todo indica que los FF son un mecanismo por el cual se continúa, de un modo menos transparente, con los subsidios al capital privado impuestos por las privatizaciones de los servicios públicos.

Además del fundado cuestionamiento al proceso de privatizaciones, este tipo de instrumento plantea otros reparos de orden más específico: ¿no pueden alcanzarse estos objetivos con los instrumentos "ordinarios" de los que dispone el presupuesto nacional?

⁸ Esto fue operacionalizado mediante la Resolución 232/2007.



¿Por qué se utilizan estos instrumentos para financiar subsidios a empresas de capital privado con la excusa de construir obras de infraestructura, mientras se mantiene el ajuste del gasto social en el presupuesto “ordinario” sometido a aprobación del Parlamento?

Lo aconsejable sería eliminar todos aquellos fondos que hoy representan subsidios a gastos corrientes del capital privado transfiriendo su funcionamiento y control al presupuesto ordinario. Paralelamente, una nueva ley de Fideicomisos Públicos debe crear el marco jurídico necesario para aquellas actividades de interés público que sí ameriten esta figura. ¿En qué casos? Cuando la importancia del objetivo, la transparencia de la gestión y la necesidad de construir confianza en la ciudadanía, lo justifiquen. Este no es el caso de la mayoría de los actuales Fondos Fiduciarios vigentes en el país.

En conclusión, lo cuestionable es el modo en que existen y funcionan los fondos fiduciarios en el país: como una deformación de los fideicomisos públicos. Lo llamativo es que se ha logrado desvirtuar la propia esencia de estos instrumentos. Se crearon para aumentar la confianza (fiducia, trust) y en Argentina se han vuelto sinónimo de manejos oscuros, discrecionales, poco confiables y menos creíbles.



Referencias Bibliográficas

- Auditoría General de la Nación (AGN, 50/2007).
http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2007/2007_050.pdf
- Auditoría General de la Nación (AGN, 82/2006). Informe Especial
http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2006/2006_082.pdf
- Auditoría General de la Nación (AGN, 159/2005). Informe Especial: “Subsidios Otorgados por el Estado Nacional a los Entes Reguladores y Empresas Concesionarias de Servicios Públicos en el ejercicio 2003”,
http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005_159.pdf
- Auditoría General de la Nación (AGN, 23/2005). Informe Especial: “Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional”
http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2005/2005_023.pdf
- Auditoría General de la Nación (AGN, 39/2004).
http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2004/2004_039.pdf
- Auditoría General de la Nación (AGN, 212/2004).
http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2004/2004_212.pdf
- Aspiazu, Daniel y Schorr, Martín. (2003) Crónica de una sumisión anunciada: las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde. Ed. Siglo XXI. Argentina.
- Da Costa, Mercedes y V. Hugo, Juan-Ramón (2005): Evaluación de la situación financiera del sector público. Resumen de la presentación del Instituto del FMI.
<http://www.esaf.fazenda.gov.br/parcerias/ccb-esaf/portugues/programas-2006/arquivos/gmtp/data/pdf/C-8.1.pdf>.
- Lo Vuolo, Rubén y Seppi, Fernando (2006): “Los Fondos Fiduciarios en la Argentina: La Privatización de los Recursos Públicos”, CIEPP, Buenos Aires, abril,
www.ciepp.org.ar
- *Informe sobre la Ejecución Presupuestaria de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional.* Oficina Nacional de Presupuesto. *Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y Producción*