



**N° 50**

*Los fondos fiduciarios en Argentina.*  
*La privatización de los Recursos Públicos*

*Rubén M. Lo Vuolo y Fernando Seppi*

**Buenos Aires, Abril de 2006**

## **LOS FONDOS FIDUCIARIOS EN ARGENTINA:**

### **La Privatización de los Recursos Públicos**

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. MARCO CONCEPTUAL SOBRE FIDEICOMISOS .....	6
II.1. Definición, antecedentes y aspectos generales.....	6
II.1.1. El fiduciario, deberes y poderes .....	8
II.1.2. El contrato de fideicomiso.....	9
II.1.3. El patrimonio fideicomitido .....	9
II.2. Elementos y partes del fideicomiso.....	10
III. LOS FONDOS FIDUCIARIOS DE LA ARGENTINA.....	12
III.1. Elementos constitutivos y funcionamiento de los Fondos Fiduciarios en la Argentina.....	14
III.2. El carácter extra-presupuestario de los Fondos Fiduciarios .....	16
III.3. Los Fondos Fiduciarios como instrumento de desvío de fondos públicos sin control.....	18
IV. EL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (SIT) COMO ILUSTRACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS.....	22
IV.1. Un nacimiento confuso e ilegal.....	23
IV.2. Cambio de objetivo fundacional del Fondo Fiduciario .....	26
IV.3. Cambio de los beneficiarios y de destino del patrimonio del Fondo Fiduciario .....	28
IV.4. La historia más reciente: más subsidios con menor control.....	31
V. A MODO DE SINTESIS Y CONCLUSION: LA NECESIDAD DE UNA LEGISLACION ESPECIFICA Y GENERAL SOBRE FIDEICOMISOS PUBLICOS ... O LA DIRECTA ELIMINACION DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS.....	35
VI. ANEXO.....	39
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	45

## **LOS FONDOS FIDUCIARIOS EN ARGENTINA:**

### **La Privatización de los Recursos Públicos**

**Rubén Lo Vuolo<sup>1</sup> y Fernando Seppi<sup>2</sup>**

#### **I. INTRODUCCIÓN**

Los denominados Fondos Fiduciarios hoy son un elemento central y novedoso de la administración de las finanzas públicas en la Argentina. El aumento del peso relativo de los Fondos Fiduciarios en relación con el total de los fondos presupuestarios<sup>3</sup>, la falta de transparencia en su administración, su relevancia como mecanismos de subsidios al capital privado, junto con la naturaleza híbrida de su figura jurídica, se conjugan para configurar un confuso ambiente en torno al funcionamiento de estos instrumentos.

La preocupación sobre la situación de los Fondos Fiduciarios es también atendible a la luz del actual ambiente fiscal que refleja una cierta euforia por la creciente recaudación y el sostenimiento de un inédito superávit primario de las cuentas públicas. Esta situación coyuntural crea una falsa imagen de un sistema fiscal que parece estar funcionando correctamente y oculta la persistencia de problemas como el carácter regresivo, alta evasión, intransparencia y manejo discrecional de los fondos públicos, falta de coordinación entre las distintas jurisdicciones e instituciones con responsabilidad en el tema, una normativa poco clara, muchas veces inconsistente y, sobre todo, plagada de excepciones y tratamientos especiales<sup>4</sup>.

Una perspectiva más de largo plazo indica que Argentina sigue teniendo déficit fiscal “estructural”, dada la fragilidad y el carácter pro-cíclico de sus recursos tributarios, como así también la necesidad de aumentar gastos de fuerte impacto social. De hecho, existe un doble discurso frente al tema porque por un lado se publicita la solvencia fiscal pero por el otro se invalida cualquier tipo de reforma estructural que permita aumentar el impacto social de la actividad fiscal. Pero además, subsisten

---

<sup>1</sup> Director Académico e Investigador Principal del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp).

<sup>2</sup> Asistente de Investigación del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). Becario Proyecto “Distribución progresiva del ingreso y acumulación de capital: conflictos, restricciones y políticas alternativas en el contexto argentino.”

<sup>3</sup> Como puede observarse en el Cuadro 1 y el Gráfico 1, conforme a las respectivas leyes presupuestaria, el total del patrimonio fideicomitado de los Fondos Fiduciarios se multiplicó por más de 5 veces entre 2001 y 2006, incrementándose también la relación entre ese patrimonio y los recursos de la administración nacional. En los últimos dos años el patrimonio de los Fondos Fiduciarios sigue creciendo sostenidamente, pero los recursos de la administración nacional crecen más aceleradamente.

<sup>4</sup> Ver Lo Vuolo (2003) y Gaggero et al (2005), entre otros.

mecanismos de subsidio intransparente y espacios de discrecionalidad arbitraria cuando no ilegal en el manejo de las finanzas públicas.

Los Fondos Fiduciarios se han diseminado en este contexto. En realidad, nacen en circunstancias de déficit y ajuste fiscal profundo, como un mecanismo ideado para eludir esas restricciones, mientras que su expansión acompaña el crecimiento del superávit de las cuentas públicas posterior al abandono de la regla de Convertibilidad. Lo que persistió en todo el período fue el ajuste del gasto en términos reales y particularmente de los gastos sociales.

La naturaleza jurídica e instrumentalmente híbrida de los Fondos Fiduciarios se expresa en su propia denominación. ¿Por qué? Porque, en la experiencia internacional, este tipo de instrumentos suelen denominarse Fideicomisos Públicos, en tanto se asimilan al contrato de fideicomisos. De hecho, en la práctica, incluyendo la jurídica, en la Argentina se hace permanente referencia a la norma que regula los fideicomisos privados cuando se trata de constituir, modificar o emitir dictamen sobre los Fondos Fiduciarios. Sin embargo, y como se ilustra en este trabajo, los Fondos Fiduciarios de la Argentina no reflejan las características esenciales de un fideicomiso, a saber: la confianza, la transparencia, la inmutabilidad de la reglas que lo constituyen, la intangibilidad de su patrimonio, la afectación específica del mismo, la clara delimitación de quienes son los sujetos que intervienen en el contrato y la responsabilidad de cada uno.

Más allá de la retórica y de la práctica jurídica, los actuales Fondos Fiduciarios de la Argentina no se asimilan tanto con los fideicomisos sino más bien con los “fondos de afectación específica” que históricamente existieron en el país y que han sido y son utilizados para desviar recursos quitándolos del control presupuestario de las instituciones competentes<sup>5</sup>. La idea de estos fondos especiales es poner “a salvo” ciertos recursos con el argumento de que la supuesta “especificidad” de su destino así lo amerita. El nuevo ropaje institucional ideado para cumplir con este objetivo son los Fondos Fiduciarios, que no sólo permiten desviar recursos como los fondos especiales, sino que además gozan de mayor discrecionalidad en su manejo porque no pasan por el control del Tesoro y tienen definidos objetivos poco específicos y susceptibles de ser modificados sin ningún tipo de acción por parte de organismos de fiscalización.

Desde el punto de vista conceptual, los Fondos Fiduciarios de la Argentina se presentan como tributarios de dos corrientes que se expandieron en América Latina en los últimos años: por un lado, el avance de la llamada “asociación público-privada” [*public-private partnerships*] y por el otro el de los fideicomisos públicos como una de las formas de su instrumentación. Ambas corrientes avanzaron junto con los procesos de ajuste fiscal y de mayor incumbencia del capital privado en el financiamiento y gestión de actividades públicas. En este caso, el avance del capital privado se apalancó en la necesidad de idear mecanismos de administración que flexibilicen y faciliten la realización de negocios en el área de infraestructura pública. La justificación es que las

---

<sup>5</sup> Las Heras (2004)

obras de infraestructura pública de largo plazo se han visto recortadas bajo la presión de las medidas de ajuste fiscal<sup>6</sup>.

La figura de la asociación público-privada es una modalidad con aceptación en la mayoría de los países de la OCDE, que se adaptó para países con necesidades de infraestructura y una débil posición fiscal. Esta figura engloba todos los mecanismos por los cuales el sector público puede asociarse en negocios con el sector privado con el objeto de invertir en obras de infraestructura pública. Por esta vía, el sector privado puede abrir nuevos campos de negocios con la garantía de esos fondos públicos, para lo cual es necesario que los mismos estén a cubierto de los ajustes presupuestarios garantizando la continuidad de las obras que financian.

Para sostener este tipo de ideas, se fue construyendo un sistema de conceptos novedoso: “programa sistémico de obra pública”, “asociación privada para el desarrollo”, “ingenierías jurídicas y financieras innovativas”, “soluciones estructuradas de financiamiento”, etc.<sup>7</sup>. Con este nuevo sistema de conceptos se busca justificar que la asociación público-privada fortalece la capacidad financiera y ejecutora del sector público, aumentando la capacidad de inversión del país y comprometiendo al sector privado en cuestiones de interés público. Ya no hay que pensar al sector público participando en proyectos de infraestructura sólo de manera directa con activos físicos y recursos tributarios, entre otras opciones; también, puede hacerlo de modo indirecto, por ejemplo otorgando avales y garantías o cediendo ingresos tributarios futuros.

Este tipo de discurso, inmerso en la ola generalizada de transferencia de la administración de áreas de servicios públicos a manos privadas, es el que está detrás de la justificación de los llamados Fideicomisos Públicos. Lo que se busca es mayor flexibilidad en el manejo de fondos destinados a inversiones de infraestructura, “proteger” a la inversión pública de los límites o recortes presupuestarios y habilitar la participación del capital privado en el negocio de la infraestructura pública.

Del punto de vista de la eficiencia económica, este discurso creó el concepto de “solvencia inter-temporal” en reemplazo del de “déficit”<sup>8</sup>. Sosteniendo que hay proyectos de inversión pública donde las tasas de retorno estimadas superaran a los costos de inversión. De aquí se justifica que la inversión pública, a diferencia de los gastos corrientes, genera retornos financieros que mejoran la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones en el mediano y largo plazo. Por lo tanto, ciertos proyectos de inversión pública deben tratarse de modo especial en los sistemas presupuestarios y en los análisis de las metas fiscales de los programas de ajuste

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, Cepal (2004) justifica la presencia de fideicomisos públicos señalando que la mitad del ajuste fiscal realizado en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú en los años noventa, se debe a una disminución de la inversión en infraestructura.

<sup>7</sup> Ver, por ejemplo, las diferentes ponencias en el XV Congreso Latinoamericano de Fideicomiso (COLAFI) organizado por la Federación Latinoamericana de Bancos. Panamá, Septiembre del 2005. En especial la ponencia presentada por el Lic. Adrián E. Cosentino. Ingenierías Financieras Innovativas Aplicadas al Ámbito de la Política Pública de Desarrollo Económico e Infraestructura. Premisas de Acción.

<sup>8</sup> Ver Cepal (2004).

estructural<sup>9</sup>. Los Fideicomisos Públicos aparecen como un instrumento eficaz para alcanzar estos objetivos.

Este ambiente es el que, supuestamente, conforma el marco conceptual de los Fondos Fiduciarios de la Argentina. En la práctica, este ambiente se fue creando de forma desarticulada y confusa, mediante tres hitos normativos. En primer lugar, la Ley 24.441 del año 1995 que incorpora la figura del contrato de fideicomiso, aunque con el objetivo principal de promover la construcción de viviendas bajo la figura del fideicomiso financiero. En segundo lugar, la figura de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional se incorporó a la normativa presupuestaria con la Ley de Solvencia Fiscal N° 25.152/1999. En tercer lugar, el Decreto 1299 del año 2000 estableció el régimen para la promoción de la participación privada para erogaciones de capital vinculadas con la infraestructura económica.

En ese trabajo nos proponemos cuestionar la relación entre los Fondos Fiduciarios de la Argentina y los fundamentos que sostienen a los Fideicomisos Públicos como mecanismos de instrumentación de la asociación entre capital público y privado para financiar obras de infraestructura pública. Nuestro objetivo no es el de realizar una evaluación pormenorizada de los Fondos Fiduciarios, sino el de desenmascarar su verdadera naturaleza y desentrañar los motivos que justifican su existencia.

Nuestra conclusión es que los Fondos Fiduciarios de la Argentina poco tienen que ver con los Fideicomisos Públicos entendidos como instrumento eficiente de la asociación entre capital público y privado. En los hechos, se trata de una figura híbrida de la práctica presupuestaria del país que se utiliza para subsidiar al capital privado de modo discrecional e intransparente. No sólo que no facilita el manejo presupuestario, sino que lo complica, lo oscurece y lo deslegitima. Es un mecanismo para apartar fondos públicos de los mecanismos de debate parlamentario, incluyendo la prioridad de los gastos, y continuar con procesos de capitalización de ciertos grupos con recursos públicos. Si se quiere, es más una continuidad del oscuro proceso de privatización de áreas de servicios públicos, que un mecanismo de promoción de nueva infraestructura social.

Para sostener esta conclusión, en primer lugar realizamos una presentación del marco conceptual de los fideicomisos privados, el primer antecedente y supuestamente la fuente de inspiración y el soporte jurídico de los Fondos Fiduciarios. En segunda instancia nos ocupamos de analizar la particular naturaleza de los Fondos Fiduciarios de la Argentina, y especialmente su inserción en el sistema presupuestario, bajo cuyo amparo se crearon. A partir de estos dos elementos, sacamos conclusiones preliminares acerca de la verdadera naturaleza de los Fondos Fiduciarios de la Argentina.

A continuación, ilustramos el problema presentado previamente en términos generales, con el caso particular del Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT). El objetivo es demostrar con un análisis más detallado de ese fondo –

---

<sup>9</sup> Este tipo de planteo se retomó incluso al momento de las negociaciones de los programas de ajuste con el FMI, de forma tal que algunos gobiernos reclamaron, sin éxito, que los gastos de infraestructura pública con probado retorno futuro se excluyeran del propio cálculo de resultado fiscal primario al momento de las evaluaciones del cumplimiento de las metas del FMI.

muy representativo por su volumen e importancia política– que los Fondos Fiduciarios de la Argentina nada tienen que ver con la *fiducia* ni con los argumentos habitualmente esgrimidos para su promoción: no son otra cosa que uno de los instrumentos más sofisticados de ocultamiento de los fondos públicos y de su manejo político con el objetivo de crear “negocios particulares” en el espacio público.

## II. MARCO CONCEPTUAL SOBRE FIDEICOMISOS

### II.1. Definición, antecedentes y aspectos generales

El fideicomiso es una figura compleja que, según Soler et al(2000), combina un negocio **real** de transmisión de una cosa o bien, con un negocio **obligacional**, cuyo fundamento es la atenuación de los efectos de aquella transmisión. ¿Cómo se ejerce esa atenuación? Exigiendo al fiduciario de hacer sólo un **uso limitado** del bien adquirido, el cual queda detallado en el contrato, para **restituirlo** luego al que transmitió el bien o a un tercero por aquél indicado.

La noción básica del fideicomiso consiste en la transmisión de ciertos bienes en concepto de **propiedad fiduciaria** a favor de terceros y bajo la administración o gestión de un **fiduciario**, que administrará los mismos. El punto nodal de esta figura es el siguiente: no constituye un fin en sí mismo, sino un **medio** apto para dotar de mayor **seguridad jurídica** a un determinado acto económico.

Los antecedentes del fideicomiso llegan al derecho feudal<sup>10</sup>, cuando se utilizaba como herramienta para evitar confiscaciones de guerra o persecuciones fiscales. La forma de funcionamiento era la siguiente: una persona transmitía a otra la propiedad de sus bienes para que éste los poseyera como dueño con la obligación moral de entregarlo a un tercero en determinado momento. Quien transmitía era el *settlor* en beneficio de otro, que era el *feofe to use* o *trustee*, mientras que el beneficiario final era el *cestui que use*. El problema de este sistema fue que el derecho común [*commow law*] sólo otorgaba protección al derecho de propiedad que adquiría el *feofe to use* (derecho de dominio pleno), mientras que el derecho del beneficiario final quedaba sometido a la buena fe y voluntad de aquel.

Como reacción a esta figura, se empieza a reconocer gradualmente el derecho del tercero beneficiario a realizar acciones para reclamar sus bienes frente al *trustee*; así nace lo que se denomina la “propiedad equitativa” que se reconocía en cabeza del *cestiu* o beneficiario. El modo de resolver los conflictos entre el *trustee* y el beneficiario era aplicando el derecho común para uno y el de la equidad para otro, lo cual generó lo que hoy se conoce en el derecho anglosajón como el “sistema de propiedad dualista”. En este sistema, sobre una misma cosa se reconocen dos tipos diferentes de propiedad y, en cada una de ellas, un sistema de protección diferente. Este tipo de dualismo, propio del derecho anglosajón, se traspasa a los Estados Unidos de Norteamérica y al Canadá (con excepción de la provincia de Québec y Louisiana).

<sup>10</sup> Villegas Carlos Gilberto (1996).

Por circunstancias similares a aquellas que originaron el *trust* anglosajón, en Roma surge la llamada *fiducia* (confianza). En este caso, cuando una persona se veía impedida de transmitir un bien a alguien, lo hacía recurriendo a otro que, por una comisión de confianza, se obligaba frente al primero a cumplir con determinado encargo que aquel le hacía. Estos contratos de *fiducia* se utilizaron fundamentalmente con dos objetivos: i) el fideicomitente entregaba al fiduciario el bien para garantizar una deuda, llamándose “*fiducia cum creditore*”; ii) la entrega de los bienes al fiduciario para que éste los administrara (denominada “*fiducia cum amico*”). La devolución de la cosa o bienes entregados en garantía se apoyaba sólo en la confianza. Paulatinamente se fueron generando mecanismos de protección para que el fiduciante pudiese reclamar por los potenciales abusos del fiduciario. En la práctica, esto fue generando el reemplazo de la *fiducia* en favor de otras figuras que cumplían prácticamente la misma finalidad, como la prenda, el depósito, el mandato, etc.

En América latina, México fue el primer país en adaptar el *trust* norteamericano a su legislación de neto corte romanista. Esto generó una dificultad: ¿cómo adaptar un régimen de doble propiedad al modo angloamericano? La solución fue la creación de una figura netamente autóctona: el fideicomiso. Así, México introdujo el fideicomiso en su Ley de Instituciones de Crédito de 1924. En 1932, con la Ley General de Título y Operaciones de Créditos se mantiene el fideicomiso, centrado exclusivamente en la actividad bancaria. Esta figura que se expande en América Latina, termina constituyendo una nueva figura jurídica nueva que está sólo inspirada en el *trust*, cuyas particularidades le son ajenas.

El fideicomiso es, entonces, una institución peculiar de América Latina cuya característica principal es la de crear un patrimonio separado del fideicomitente y del fiduciario. El fideicomiso latinoamericano no es un *trust*, porque en la legislación latinoamericana no es posible concebir dos propiedades sobre la misma cosa; justamente, el *trust* basa su existencia en la idea de la propiedad dual. Tampoco el fideicomiso es el negocio fiduciario de las leyes romanas, porque aquellos contratos estaban originados sólo en la confianza que se le tenía al fiduciario y el instituyente carecía de acciones para evitar el abuso de aquel. El fideicomiso pone énfasis en regular las funciones del fiduciario con el fin de cuidar que éste actúe con profesionalidad y diligencia, controlando la posición de abuso que pudiera detentar el fiduciario frente al fiduciante y al beneficiario. Finalmente, a diferencia del negocio bilateral de *fiducia* en el fideicomiso moderno existen al menos tres personas: fiduciante, fiduciario y beneficiario.

La legislación argentina ha incorporado de modo bastante ecléctico esta figura jurídica. La Ley 24.441 del año 1995 incorpora la figura del fideicomiso pero con un objetivo preciso: promover la construcción de viviendas bajo la figura del fideicomiso financiero. En el primer artículo, la Ley expresa: “Habrá fideicomiso cuando una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario), quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario), y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario”.

Conforme lo ilustra la Figura 1, así quedan reglados hasta cuatro sujetos en esta relación jurídica:

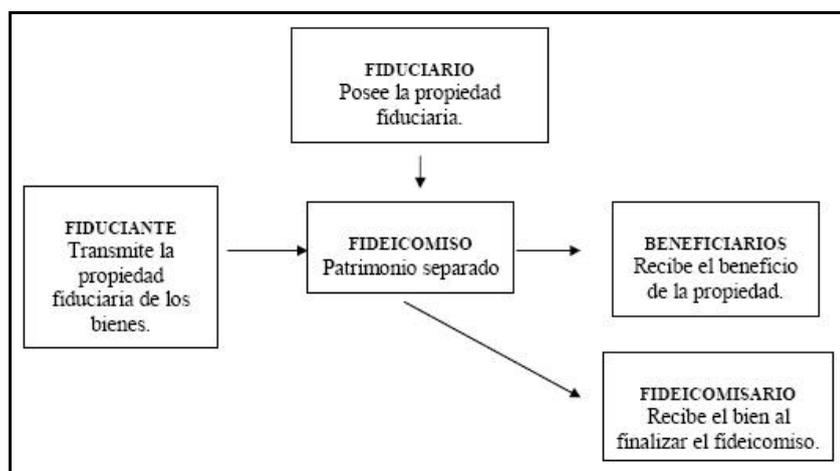
a. **El fiduciante:** Es la persona por cuya voluntad se crea el fideicomiso, quien transmite los bienes e instituye al fiduciario acerca del encargo que deberá cumplir.

b. **El fiduciario:** Es aquel a quien se le transfiere la propiedad fiduciaria de los bienes y asume la obligación de cumplir con ellos una determinada gestión o administración.

c. **El beneficiario:** Se trata de un tercero alcanzado por los efectos del contrato de fideicomiso. Es quien recibirá los beneficios producidos por la gestión o administración de los bienes fideicomitados.

d. **El fideicomisario:** Es el destinatario final de los bienes una vez cumplido el plazo o la condición del fideicomiso y que puede tratarse tanto del fiduciante como del beneficiario. Por expresa prohibición legal, el fiduciario no puede volverse fideicomisario.

**Figura 1: Fideicomiso**



Fuente: Auditoría General de la Nación (AGN, 23/2005).

### II.1.1. El fiduciario, deberes y poderes

El fiduciario tiene todas las facultades inherentes al dominio y administración de la cosa, como así también todas las facultades necesarias para cumplir la finalidad señalada por el fideicomiso. El mismo puede usar y disponer de los bienes, pero no puede apropiarse de los frutos, ya que el uso es para lograr el fin del contrato.

Entre sus obligaciones, el Fiduciario debe rendir cuentas (especialmente al fiduciante, al fideicomisario, y a los beneficiarios). Estando **prohibida la dispensa de rendir cuentas** y la rendición de cuentas debe ser con una periodicidad no menor a un

año. También debe dar aviso previo sobre ciertas operaciones de inversión o de los frutos que recibe de estas operaciones, pero más que nada sobre el aspecto contable de la administración. De igual modo, está obligado a realizar el inventario, es decir, tomar nota detallada de los bienes que se han recibido. Debe tener una correcta administración, conservación y custodia material y jurídica de la cosa, efectuar las mejoras y reparaciones necesarias, contratar seguros y pagar tributos que lo graven y restituir la cosa al beneficiario o al fiduciante o sus herederos, entre otras. No puede mezclar el fideicomiso con sus bienes ni se pueden declarar como parte de su activo.

Hacia terceros, y dadas las obligaciones asumidas en ejecución del fideicomiso, el fiduciario responde sólo con los bienes fideicomitados, salvo dos excepciones. Una, en caso que haya incurrido en **incumplimiento doloso**, cuando debe responder con todo su patrimonio. Otra, cuando exista un incumplimiento debido a **daños al patrimonio fideicomitado** ocasionado por el obrar negligente del fiduciario, con lo cual deberá resarcir dichos daños.

### II.1.2. El contrato de fideicomiso

El contrato de fideicomiso lo suscriben el administrador fiduciario y el (o los) fiduciantes. Consta de dos partes: i) la transmisión de los bienes del patrimonio del fiduciante al patrimonio autónomo del fiduciario; ii) la especificidad del mandato del fiduciante para con el fiduciario en relación a los bienes de los cuales pasa a ejercer el dominio por el plazo de tiempo también dispuesto en el contrato.

El contrato debe contener la individualización del o los beneficiarios, de los bienes objeto del contrato y, en caso de resultar imposible, se debe describir los requisitos y características que deberán reunir esos bienes. También debe especificar el modo en que otros bienes puedan ser incorporados al fideicomiso, el plazo o condición a la cual queda sujeta el dominio fiduciario, el destino de los bienes a la finalización del contrato, los derechos y obligaciones del fiduciario y el modo de sustituirlo si cesare en su función. Conforme a la ley 24.441, el contrato de fideicomiso nunca podrá durar más de treinta años desde su constitución, salvo que el beneficiario fuere incapaz, caso en el que podrá durar hasta su muerte o el cese de su incapacidad.

### II.1.3. El patrimonio fideicomitado

La ley 24 441 exige que el patrimonio fideicomitado sea de “bienes” (cosas o derechos) determinados, susceptibles de individualización o cuya descripción o características puedan establecerse fehacientemente a la fecha de celebración del fideicomiso. Como ya se señaló, es necesario determinar el modo en que otros bienes puedan ser incorporados al fideicomiso. Para ser válidamente transmitidos al fiduciario, los bienes fideicomitados deberán cumplir con las normas exigidas para su transmisión conforme a la naturaleza de cada uno de ellos. Por ejemplo, para el caso de los bienes registrables los registros respectivos tomarán razón de que la transferencia se hacen a título de fideicomiso.

La clave del patrimonio fideicomitido es que **solo puede ser aplicado o utilizado por el fiduciario para el cumplimiento de lo dispuesto por el fiduciante en el contrato del fideicomiso**. Con ese objetivo, sus principales características son<sup>11</sup>:

- a) Es un patrimonio de afectación cuyo único titular es el fiduciario.
- b) Es un patrimonio separado del patrimonio del fiduciario y del fiduciante.
- c) No responde por las deudas del fiduciante o del fiduciario, por lo que los acreedores de uno u otro no podrán atacar dicho patrimonio.
- d) Los bienes del fiduciario no responden por las obligaciones contraídas con motivo del fideicomiso, y solo serán satisfechas por éste.
- e) Para poder transmitir o gravar dichos bienes no requerirá el fiduciario de autorización alguna del fideicomitente salvo que se haya pactado en el contrato.

## II.2. Elementos y partes del fideicomiso

De lo anterior, se sigue que son cuatro los principales elementos que caracterizan al fideicomiso:

- 1) **Confianza:** la transmisión de los bienes es a título de confianza y no hay ninguna contraprestación por la transferencia de los bienes del fiduciante al fiduciario. Este carácter gratuito de la transferencia no debe confundirse con el carácter oneroso o gratuito del contrato, el cual depende del tipo de retribución por el trabajo realizado por el fiduciario. La confianza es la base de la relación entre quien entrega los bienes y quien los recibe, pero el trabajo de administración puede ser pagado;
- 2) **Mandato o encargo** de parte del fiduciante al fiduciario, lo que implica que quien recibe los bienes lo hace con una finalidad concreta (definida por el fiduciante) y debe ejecutar ciertos actos específicos para que los bienes tengan el destino dispuesto por el fiduciante.
- 3) **Separación absoluta de los bienes fideicomitidos**, tanto del patrimonio del fiduciante como del fiduciario, constituyéndose así como un patrimonio autónomo. Es decir que el “*dominio*” de los bienes fideicomitidos está en cabeza del administrador fiduciario, pero ni el fiduciario ni el fiduciante ejercen la “*propiedad*” de los bienes.
- 4) **Administrador fiduciario** con probada capacidad profesional e idoneidad para llevar a cabo el mandato recibido.

La Ley 24.441 consagra así lo que se constituye en la característica peculiar de este contrato: la posibilidad de efectuar una **separación de partes de un patrimonio**, a los efectos de ser administrados por otra persona (fiduciario) y con el objeto formal de

---

<sup>11</sup> A. Pérez Catón “El fideicomiso de administración” en Tratado Teórico Practico de Fideicomiso. (2000).

provocar un efecto de “protección” patrimonial. “Los bienes fideicomitidos quedan exentos de la acción singular o colectiva de los acreedores del fiduciario. Tampoco podrán agredir los bienes fideicomitidos los acreedores del fiduciante, quedando a salvo la acción de fraude, los acreedores del beneficiario sólo podrán ejercer sus derechos sobre los bienes fideicomitidos y subrogarse en sus derechos” (Ley 24.441, art. 5). De este modo se logra aislar bienes, derechos, flujos de fondos u otros activos en un patrimonio independiente y orientado a fines específicos.

En la separación del patrimonio está el mérito y al mismo tiempo la raíz de los problemas a que puede dar lugar la figura del fideicomiso. Por ejemplo, los especialistas en la materia señalan que esta figura puede reducir los costos de endeudamiento en tanto mejora o neutraliza el riesgo de operar económicamente; también que, ante situaciones de incumplimiento, el fiduciario actúa sin necesidad de recurrir a la justicia, evitando entrar en un proceso judicial. Pero, por otro lado, esta figura da lugar a ocultamiento de patrimonio; por ejemplo, frente a los alcances de un impuesto a la herencia o a la transmisión gratuita de bienes.

Estas características advierten sobre la necesidad de tener una regulación muy precisa de esta figura contractual, más aún si se considera que en el propio contrato puede contemplarse un mecanismo para modificar el objeto del fideicomiso, el destino del patrimonio u otra parte sustancial. Estos cambios pueden también provocarse mediante la aceptación expresa y previa de todos y cada uno de los beneficiarios del fideicomiso. En cualquier caso, lo que interesa señalar es lo siguiente: las modificaciones del contrato reclaman **cláusulas expresas** y **consenso de los participantes** que eviten que se vulneren derechos adquiridos y proteger la validez de la propia figura del fideicomiso.

En resumen, el contrato que constituye al fideicomiso establece un **mandato** a cumplir por el fiduciario. Este mandato o encargo de parte del fiduciante al fiduciario, implica que quien recibe los bienes lo hace con una **finalidad concreta** que está definida en el contrato, y deberá ejecutar ciertos **actos** para que los bienes tengan el **destino** que éste último ha dispuesto. El **patrimonio fideicomitado** sólo puede ser aplicado o utilizado por el fiduciario para el cumplimiento de lo dispuesto por el fiduciante en el contrato del fideicomiso. Todo esto se sostiene en la confianza, que es la base de la relación entre quien entrega los bienes y quien los recibe.

Ahora bien, tal y como lo señalan Frölich y Andrade (1996), dadas las características de la Ley 24.441, la figura del fideicomiso nació en la Argentina de un modo muy cuestionable y desordenado. Entre otros problemas, señalan: i) el fideicomiso es un “contrato”, pero la ley también admite su constitución por testamento (que no es un contrato); ii) se mantiene la vigencia de la propiedad fiduciaria del artículo 2662 del Código Civil y a la vez se sostiene que los bienes fideicomitidos no integran el patrimonio del fiduciario; iii) no está previsto un adecuado régimen de publicidad del fideicomiso para los bienes no registrables; iii) no se incorporan disposiciones sobre el tratamiento tributario integral del fideicomiso.

Pero, a los efectos que aquí interesa, el problema no es sólo que la ley está viciada de dificultades para regular el fideicomiso privado, sino que además se adoptó como referencia normativa para regular los Fondos Fiduciarios incorporados al

presupuesto público. En otras palabras, desde el inicio estos Fondos Fiduciarios tienen una naturaleza jurídica incluso más débil que los fideicomisos privados porque son tributarios de una legislación pobre y construida con otros fines.

Peor aún, pese a invocar la legislación de fideicomisos privados para su propia regulación, los Fondos Fiduciarios en muchos aspectos violan el espíritu de los mismos y las normas que los regulan. De este modo, y pese al discurso oficial en la materia, es difícil visualizar a los Fondos Fiduciarios como fideicomisos si se los relaciona con el contrato privado de fideicomiso. Pero tampoco pueden identificarse como fideicomisos públicos si se observa su naturaleza presupuestaria.

### **III. LOS FONDOS FIDUCIARIOS DE LA ARGENTINA**

Inspirado en el fideicomiso privado, el fideicomiso público aparece como un contrato por medio del cual la administración pública, a través de alguna de sus dependencias facultadas y en su carácter de fiduciante, transfiere la propiedad de bienes del Estado (o afecta fondos públicos) a un fiduciario (por lo general instituciones nacionales o provinciales de crédito), para realizar un fin lícito considerado de interés público. Nuevamente, México aparece como el país de América Latina donde esta figura ha logrado su mayor desarrollo, alcanzando un volumen y una multiplicidad de aplicaciones en diversos campos: industria, comercio, agricultura, ganadería, forestación, turismo, exportación y otros<sup>12</sup>. Para ello, y a diferencia de la Argentina, en México se cuenta con una legislación específica y completa que establece las bases para la constitución, incremento, modificación, organización, funcionamiento y extinción de los fideicomisos públicos constituidos tanto a nivel federal como para las sub-jurisdicciones públicas.

Este es el caso de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, dentro de cuyo articulado se dispone que el Ejecutivo Federal es representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como el **fideicomitente único** de la Administración Pública Federal Centralizada, cuidando que en los contratos queden debidamente precisados los derechos y acciones que corresponda ejercitar al fiduciario sobre los bienes fideicomitados, las limitaciones que establezca o que se deriven de derechos de terceros. También, esta Ley Federal establece los lineamientos que se tendrán en cuenta para el control, rendición de cuentas, informes y comprobación del manejo transparente de los recursos públicos federales otorgados a los fideicomisos. Asimismo la SHCP integra toda la información, en especial lo referido a los ingresos de recursos públicos otorgados en el periodo, egresos realizados y su destino, entre otros, para los reportes trimestrales que se deben cumplimentar ante la H. Cámara de Diputados. El Gobierno Federal, en los contratos constitutivos de fideicomisos de la Administración Pública Federal Centralizada, se reserva la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios, o a

---

<sup>12</sup> Entre ellos se destacan el FIDES, CONACAL, FARARC, FONCAR.

terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita.

Además, la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal de México, señala la importancia y la relación de esta ley con la regulación y control de los fideicomisos públicos. Para ello, establece que los funcionarios y demás personal de las entidades que tienen a su cargo algún fideicomiso público, son responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal, la del Departamento del Distrito Federal o el patrimonio de cualquier entidad de la administración pública paraestatal, ya sea por actos u omisiones que les sean imputables o por incumplimiento o por inobservancia de obligaciones derivadas de esta Ley, inherentes a su cargo o relacionadas con su función o actuación<sup>13</sup>. Son responsables solidarios con los funcionarios y demás personal de las entidades, los particulares en los casos en que hayan participado y originen una responsabilidad. Los responsables garantizan a través de embargo precautorio y en forma individual el importe de los pliegos preventivos.

La experiencia argentina es muy diferente. Como dijimos, el propio lenguaje se hizo cargo del carácter difuso e híbrido de los Fondos Fiduciarios en la Argentina<sup>14</sup>. Los Fondos Fiduciarios autóctonos no se encuentran específicamente encuadrados en ningún marco legal y no configuran un tipo normado; en Argentina ni siquiera existe una definición jurídica del fideicomiso público, como tampoco la diferenciación expresa entre este y el fideicomiso privado.

Los Fondos Fiduciarios se apoyan en una estructura de tipo contractual que define la relación como fiduciario-fiduciante, pero las diferencias con los fideicomisos privados son muchas. La mayor similitud está en la constitución del patrimonio separado, pero esa separación se adapta a cada caso y en muchas ocasiones no respeta las normas que la garantizan en el fideicomiso privado.

En la práctica, la mayoría de los Fondos Fiduciarios existen gracias a múltiples decretos que crean normativas específicas para cada caso y que están sometidas a cambios de todo tipo. Esto genera contradicciones, riesgo, inconsistencias severas, que atentan contra las características que supuestamente debería tener esta figura especial de la administración de fondos públicos: confianza, solvencia, seguridad, transparencia y confianza. Pese a estos problemas, se han transformado en un instrumento de administración de un creciente volumen de fondos públicos.

---

<sup>13</sup> Las responsabilidades se constituirán en primer término a las personas que directamente hayan ejecutado los actos o incurran en las omisiones que las originaron y, subsidiariamente, a los funcionarios y demás personal que, por la índole de sus funciones, hayan omitido la revisión o autorizado tales actos por causas que impliquen dolo, culpa o negligencia por parte de los mismos.

<sup>14</sup> En el informe de la Auditoría General de la Nación (AGN, 23/2005) se aclara que las normas que crean estos fondos utilizan alternativamente las expresiones fideicomiso, propio de la ley 24.441, y fondo fiduciario. La normativa específicamente presupuestaria prefiere la denominación “fondos fiduciarios”, y la restante normativa la “fideicomiso”.

### III.1. Elementos constitutivos y funcionamiento de los Fondos Fiduciarios en la Argentina

Como puede intuirse, la diferencia más importante entre los fideicomisos públicos y el fideicomiso privado está en el objeto del contrato. La justificación del fideicomiso público es la supuesta existencia de ciertas necesidades de orden público que necesitan un tipo de solución o apoyo que reúna las siguientes características:

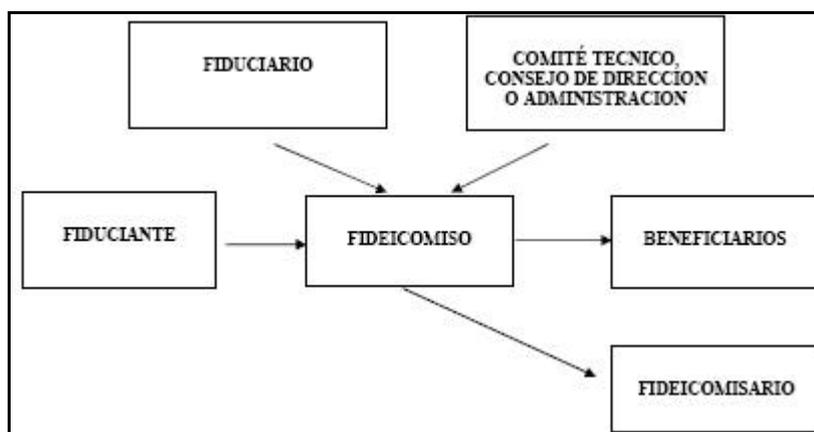
- Que sean actividades temporales, fáciles de identificar y de aislar de cualquier otro tipo de relación administrativa.
- Que se concentren e independicen los bienes que la administración pública afecta a la realización de las mismas.
- Que la responsabilidad del cumplimiento del objetivo es del fiduciario y no de la administración.

El objetivo del fideicomiso público es, entonces, financiar este tipo de actividades. En el caso de la Argentina, esto se pretende hacer con los Fondos Fiduciarios. Considerando la dispersa normativa que hoy existen, puede señalarse como elementos distintivos de los Fondos Fiduciarios que hoy funcionan en el país a los siguientes (Figura 2):

1. Fiduciante: el Estado Nacional, Provincial o Municipal.
2. Fiduciario: una entidad pública o privada; generalmente una institución financiera nacional o provincial (Banco de la Nación Argentina, Banco de la Provincia de Buenos Aires, BICE, etc.) que es la que asume la obligación de cumplir con el patrimonio fideicomitado una determinada gestión o administración.
3. Comité Técnico, Consejo de Dirección, Delegado Fiduciario: es el órgano del Estado cuya existencia y entidad jurídica depende de la ley o acto administrativo que cree el fideicomiso y que, en general, es el responsable del cumplimiento de los objetivos específicos del contrato o bien de la aprobación de las acciones efectuadas por el fiduciario. En otras palabras, trabaja conjuntamente y controla al fiduciario<sup>15</sup>.
4. Objeto Fiduciario: dinero en efectivo, aportes financieros de organismos internacionales de crédito, acciones, títulos de deuda, inmuebles, etc.
5. Finalidad Fiduciaria: en términos muy generales, las finalidades del Fondo Fiduciario se establecen como el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y/o fomento económico y social.
6. Beneficiarios: los destinatarios de la acción de fomento, agentes económicos personalizados o sectores económicos a los que el Estado entiende que es necesario apoyar y que, también puede ser el propio Estado.
7. Fideicomisario: es el mismo Estado, a quien debe entregarse el patrimonio fideicomitado cuando concluye la vida útil del fondo fiduciario.

---

<sup>15</sup> La Ley 24.441 no prevé la participación de este sujeto en el contrato.

**Figura 2: Fondos Fiduciarios**

Fuente: Auditoría General de la Nación (AGN, 23/2005).

No puede decirse mucho más en términos generales. La inexistencia de una norma de fondo que establezca caracteres y condicionantes del instituto impide una definición precisa. Por ejemplo, revisando la normativa de los Fondos Fiduciarios en funcionamiento, se observa que no existe un marco de referencia para la definición de ciertos aspectos esenciales de los contratos de fideicomiso, como el perfil del fiduciario y los procedimientos para su designación. Tampoco están delimitadas las responsabilidades y funciones de los fiduciarios y los comités técnicos o de administración, o los criterios de selección de los agentes fiduciarios; más aún, el Comité Técnico o consejo de dirección ni siquiera se encuentra definido como tal.

En cuanto a los controles, no está establecido qué tipo de información contable-financiera debe ser presentada, ni el modo o la oportunidad de realizarla. No se encuentra prevista la obligación de que los estados contables de los fondos fiduciarios sean auditados por auditor externo, ni que sean publicados periódicamente. No están reglamentados los aspectos referidos a la liquidación del remanente. Tampoco hay una definición expresa que el PEN no pueda redefinir el objeto que lo constituyó como tampoco re-direccionar el patrimonio afectado para el mismo, entre otros elementos.

Lo cierto es que, en la práctica, los responsables de diseñar e implementar cada Fondo Fiduciario han actuado con elevada discrecionalidad. En nuestro país sólo existe una legislación segmentada, precaria y poco consistente, conformada básicamente por medidas (legislativas o meramente administrativas) que disponen la creación de cada Fondo Fiduciario justificada en la necesidad de cumplir un objetivo declarado de orden público. Cada norma específica es la que regula la constitución, organización, funcionamiento, modificación, y extinción de cada uno de los Fondos Fiduciarios.

Estos problemas no son sólo formales. La inexistencia de una norma general contribuye a desdibujar la naturaleza de los Fondos Fiduciarios como supuestos fideicomisos públicos y alimenta un injustificado ambiente de incertidumbre e intransparencia. Esto es muy grave porque, como se dijo, parte de la argumentación en favor de los fideicomisos públicos en las finanzas públicas se funda en sus supuestos

méritos para el manejo seguro, estable y planificado de recursos destinados a obras de infraestructura.

Tampoco aquí pueden asimilarse los Fondos Fiduciarios con los fideicomisos. Su creación no responde a una planificación técnica de largo plazo, sino que **su carácter extra-presupuestario se ha vuelto el motivo fundamental de su existencia**; más que responder a objetivos de planificación presupuestaria, de estrategia de desarrollo o de eficiente técnica de administrativa, los Fondos Fiduciarios son un ropaje instrumental para un manejo discrecional de fondos públicos por parte de la autoridad política de turno.

### **III.2. El carácter extra-presupuestario de los Fondos Fiduciarios**

La incorporación de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional a la normativa presupuestaria data de la promulgación de la Ley de Solvencia Fiscal N° 25.152/1999. Allí se estableció que la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional debía incluir los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los Fondos Fiduciarios, estableciendo además que no podían crearse fondos u organismos que impliquen gastos extra-presupuestarios.

En ese contexto, y dada la confusa y naciente normativa en la materia, la Ley del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio fiscal 2001 (N° 25.401), y como régimen transitorio, dispuso la delegación al Jefe de Gabinete de Ministros la facultad de aprobar los Fondos Fiduciarios. Asimismo, se obligó a los Agentes Fiduciarios de los Fondos Fiduciarios integrados total o parcialmente por bienes y/o fondos del Estado Nacional, a suministrar a la Secretaría de Hacienda la información que ésta requiriera, en especial aquella relacionada con los estados presupuestarios, contables y financieros de los fondos involucrados, conforme a los lineamientos que a tal efecto determinara dicha Secretaría.

Posteriormente, con la Ley del Presupuesto General de la Administración Nacional para el ejercicio 2002 (N° 25.565), se produce un importante avance ampliando la normativa para los Fondos Fiduciarios: en el artículo 70 de dicha ley se incorporó a los Fondos Fiduciarios, integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, como un acápite diferenciado de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional (N° 24.156)<sup>16</sup>. De esta manera, Los Fondos Fiduciarios quedaron explícitamente incorporados al ámbito de aplicación de la esta Ley.

Esta incorporación es razonable, en tanto uno de los motivos que llevaron a la sanción de esta Ley es la integración de todas las partidas de recursos que se encontraban fuera del sistema presupuestario, de forma tal de cumplir con el principio de “universalidad” del presupuesto; esto es, abarcar todo evento con real o potencial interés público, cualquiera sea su entidad jurídica asociativa o su magnitud financiera. Sin embargo, lo cierto es que en la práctica y como resultado de la sanción de decretos

---

<sup>16</sup> Se incorporó dentro del artículo 8° de la Ley N° 24.156, el ítem d).

violatorios de esta norma, los Fondos Fiduciarios se presentan separadamente<sup>17</sup> separadamente y no se consolidan con el presupuesto de la Administración Nacional.

Adicionalmente, la misma Ley 25.565 implantó una restricción a los gastos en personal de los Fondos Fiduciarios: aquellos que estuvieran integrados mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional no podrán tener estructura de personal permanente y temporario a su cargo, sino que el personal de los Fondos Fiduciarios, sus Consejos de Administración y de los Fideicomisos de Asistencia deberán integrar las plantas de personal de las Jurisdicciones y/o Entidades de las cuales dependen los citados Fondos Fiduciarios. También, se instituyó que toda creación de organismo descentralizado, empresa pública de cualquier naturaleza y Fondo Fiduciario integrado total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, requeriría del dictado de una Ley.

Sin embargo, muchas de estas disposiciones no se cumplen. Por ejemplo, con menos de un año de vigencia de la Ley 25.565 y mediante un Decreto (2209/02), se exceptuó del cumplimiento de esta disposición para el caso del Banco de la Nación Argentina (BNA), justamente donde están la gran mayoría de los Fondos Fiduciarios, y del Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). ¿Por qué? El argumento es que el carácter de bancos comerciales de los mismos no hace necesaria la disposición cuando se trate de Fondos Fiduciarios que han sido creados con destino al otorgamiento de asistencia crediticia dentro de los límites de su objeto social<sup>18</sup>.

Aquí también se creó una inconsistencia manifiesta. ¿Por qué? Porque una de las propiedades esenciales de la figura del fideicomiso es la **independencia entre el fiduciante y el fiduciario**. En un contrato de fideicomiso es inadmisibles que un mismo sujeto jurídico cumpla el doble papel de fiduciante y fiduciario Pero tanto el **Banco Nación** como el **BICE** están vinculados, por no decir que son parte, con el Estado Nacional. O sea, que es muy dudosa su independencia al momento de cumplimentar objetivamente su rol de agentes fiduciarios. El caso del Banco Nación es el más preocupante porque el mismo concentra el grueso de los patrimonios administrados por Agentes Fiduciarios de los fideicomisos públicos de la Administración Pública Nacional<sup>19</sup>. De este modo, en la mayoría de los Fondos Fiduciarios de la Argentina el fiduciario es al mismo tiempo el fideicomitente. Nuevamente, esto debilita la asociación entre Fondos Fiduciarios y fideicomisos.

---

<sup>17</sup> La formulación del presupuesto de los fondos fiduciarios debe incluir diferentes ítems. Entre los más importantes se destacan: i) El plan de acción; ii) La Cuenta Ahorro - Inversión – Financiamiento; iii) El Presupuesto de Caja; iii) La Inversión Real Bruta y El Financiamiento asociado; iv) El Detalle de Proyectos Financiados por el Fondo Fiduciario; v) Principales Fuentes y Aplicaciones Financieras. De igual modo, los recursos que integran los fondos fiduciarios argentinos se pueden componer de: i) Utilidades; ii) Acciones/Títulos; iii) Aportes Presupuestarios; iv) Inmuebles; v) Recaudación; vi) Créditos; vii) Préstamos de Organismos Multilaterales; viii) Transferencias.

<sup>18</sup> En el mismo Decreto también se exceptúa al Fondo Fiduciario de Asistencia a Entidades Financieras y de Seguros, en razón de que la organización de fideicomisos como instrumentos financieros permite estructurar modelos de préstamos o garantías que respaldan la asistencia que presta el citado fondo.

<sup>19</sup> La distribución porcentual de los patrimonios administrados por Agentes Fiduciarios de los fideicomisos públicos de la Administración Pública Nacional, es el BNA 92,30%, el BICE S.A. 7,42% y el FONCAP S.A. 0,28% al 31/12/04, según Manzano Carmen Graciela. Fiducia Pública. la Experiencia Argentina. Ponencia presentada en el XV Congreso Latinoamericano de Fideicomiso COLAFI (2005), FELABAN, según la Cuenta de Inversión del año 2004.

Otro problema de regulación de los Fondos Fiduciarios se vincula con la ejecución presupuestaria. Al estar afuera del Sistema Presupuestario de la Administración Nacional, dichos Fondos no se encuentran regulados por los criterios de ejecución impuestos por la Secretaría de Hacienda, por ejemplo en relación a compromisos de ejecución periódicos y/o cuotas. Los límites colocados a la ejecución de los Fondos Fiduciarios son muy débiles y en muchos casos no se cumplen. Por ejemplo, en su art. N° 50, la Ley 25.565 instruye que, en caso de modificación presupuestaria del Fondo Fiduciario que implique la alteración con signo negativo del resultado económico o financiero, o el incremento del endeudamiento bruto autorizado, las mismas deben ser aprobadas por resolución del Ministerio de Economía, con intervención de la Secretaría de Hacienda, previo dictamen de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP). Pero en el resto de las probables modificaciones sólo se exige sean aprobadas por la autoridad responsable del Fondo Fiduciario, con intervención la ONP.

Todas estas cuestiones no son meramente formales sino que se reflejan en un uso poco transparente y discrecional de los fondos, que se suma a la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones de informar acerca de la gestión<sup>20</sup>. No debe extrañar, entonces, la discrepancia manifiesta entre los gastos y los ingresos presupuestados y los efectivamente devengados (Gráficos 2 y 3 del Anexo). Si bien estas discrepancias tienen a corregirse para el 2004, es evidente que los Fondos Fiduciarios no pueden reclamar ser instrumentos de una mejor “planificación”. Como veremos, esto tiene que ver con la discrecionalidad en el uso de los fondos pero también se vincula al hecho que en lugar de financiar obras de infraestructura pública, muchos se han vuelto mecanismo de subsidios de precios.

### **III.3. Los Fondos Fiduciarios como instrumento de desvío de fondos públicos sin control**

Como resultado de todas estas anomalías, los Fondos Fiduciarios hoy están clasificados como instrumentos “extra-presupuestarios” y en el presupuesto aparecen contabilizados a mero título informativo. No se encuentran integrados al Sistema de Administración Financiera, no ingresan al Tesoro y por tanto están exentos del principio de cuenta única. Y, en general, su administración es descentralizada.

De este modo, es indudable que la administración de los Fondos Fiduciarios es más “elástica” que los otros componentes del presupuesto. Esto es lógico, en tanto están fuera del control de las autoridades competentes y sus administradores tienen más posibilidades de modificar discrecionalmente los objetivos y el uso de los fondos públicos bajo su responsabilidad. Lo llamativo es que esto sucede con una figura (¿contractual? ¿administrativa?) cuya existencia supuestamente se justifica en la necesidad de otorgar seguridades y garantías que no tienen los gastos normales del presupuesto.

En teoría, los Fondos Fiduciarios se consideraron como una herramienta tendiente a garantizar la intangibilidad de los recursos y la afectación específica para

---

<sup>20</sup> Los Fondos Fiduciarios tienen la obligatoriedad de informar a la Contaduría General de la Nación el cierre de sus presupuestos, como también presentar un informe de gestión sobre los resultados obtenidos.

obras que reclaman seguridad y estabilidad en el flujo de fondos por un tiempo. Sin embargo, está demostrado que en la práctica funcionan como los “**fondos de afectación específica**” o “fondos especiales”<sup>21</sup> que históricamente existieron en la Argentina. Con estos fondos especiales lo que se hacía y se hace es desviar recursos del presupuesto general, dejando su distribución bajo criterio discrecional de las autoridades políticas. No obstante, la tesorería tenía posibilidad de echar mano de esos fondos especiales. Hoy, hasta esto se evita con los Fondos Fiduciarios, donde no sólo se desvían fondos sino que se les otorga a sus administradores mayor discrecionalidad hasta el punto de cambiar el propio objetivo original, como veremos luego con el caso del Sistema Integrado de Transporte (SIT). Nuevamente, esto no es un problema de la figura del fideicomiso, sino de los Fondos Fiduciarios de Argentina.

¿Cómo se justifica la falta de control sobre los mismos? Justamente, alegando su carácter extra-presupuestario. Basta observar el tipo de información que se presentan en las planillas anexas al Proyecto de Ley del Presupuesto: de allí no es posible realizar ningún análisis profundo de la naturaleza socioeconómica, financiera, etc., de cada Fondo Fiduciario, como tampoco dilucidar si se están cumpliendo o se cumplirán los objetivos que justifican su creación.

Los problemas se multiplican con la escasa sino nula normativa en cuanto a la **auditoria** de estos Fondos<sup>22</sup>. Según un informe de la Auditoria General de la Nación (AGN, 23/2005), no está siquiera prevista la obligación de que los estados contables de los Fondos Fiduciarios sean auditados por auditor externo, ni que sean publicados periódicamente<sup>23</sup>. Asimismo, se destaca la existencia de discrepancias en los criterios utilizados para la preparación de la información contable de los distintos Fondos Fiduciarios que fueron analizados, pese a que en la mayoría de los casos es el Banco Nación el que cumple tal función. Igualmente se constataron atrasos en los registros contables, verificándose que los planes de acción de los Fondos Fiduciarios no cuentan con la información necesaria para poder analizar la gestión prevista de los activos fideicomitados. Tampoco existe obligación de presentar informes de gestión periódicos y estandarizados por parte de sus órganos de administración a la dependencia estatal correspondiente, excepto las relacionadas con la información presupuestaria.

La existencia de informes de gestión es fundamental para verificar, por ejemplo, la medida en que los Fondos Fiduciarios cumplen con un objetivo de interés público. ¿Cómo puede controlarse el cumplimiento de su especificidad? ¿Cómo pueden delimitarse responsabilidades de los sujetos participantes? Estos interrogantes lleva a la AGN a una conclusión notable: **no existen evidencias acerca de la conveniencia de**

---

<sup>21</sup> Las Heras (2004), pg. 389. “Los Fondos Fiduciarios sirven en gran medida para reemplazar a los criticados “fondos especiales” financiados con impuestos y tasas con destino específico”. Destaca asimismo que los fondos fiduciarios ‘tutelan la intangibilidad en su uso protegiendo los fondos de eventuales urgencias de caja de la TGN o de los vaivenes políticos gubernamentales.’”

<sup>22</sup> En el marco de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y la Auditoria General de la Nación (AGN), tienen la competencia para efectuar auditorías de gestión a fin de evaluar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos y la eficacia en la consecución de las metas u objetivos de los fondos fiduciarios.

<sup>23</sup> En este informe de la AGN, se señala la existencia de inconsistencias entre las disposiciones de las diferentes normas de creación y los contratos de fideicomisos.

**utilizar los Fondos Fiduciarios frente a otras alternativas posibles para el logro de los objetivos que supuestamente justifican su constitución.**

Otro ejemplo de las múltiples irregularidades es el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU 906/2004) que 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. Este Consejo está facultado para disponer la colocación temporaria de las **disponibilidades líquidas** de los Fondos Fiduciarios en instrumentos financieros, letras de la Tesorería General de la Nación; para ello, sólo se requiere de una simple Resolución Conjunta de ambos ministros. El mismo DNU exceptuó de las normas de administración financiera relativas a las disponibilidades líquidas de los Fondos Fiduciarios que **temporalmente no se hallaren asignadas**; el Consejo Consultivo, por su parte, queda exceptuado de las normas que impidan el ejercicio de las facultades encomendadas al mismo.

Este punto merece un comentario. ¿Qué significa que temporalmente no se hallen asignadas? ¿Quién determina la necesidad de asignación? Lo cierto es que, dado que no hay una norma de fondo, cada normativa específica dispone que se puede hacer con los recursos y esto puede generar conflictos con el objetivo de constitución del Fondo Fiduciario<sup>24</sup>. ¿Quién asegura que las necesidades de financiamiento temporal de la Tesorería son compatibles con los objetivos de cada Fondo? Aquí se ve claramente los problemas de que un mismo organismo sea representante de los intereses tanto del fiduciante como del fiduciario.

Todo esto se complica si se considera la falta de información acerca de los criterios de inversión, pese a que lo requiere la Resolución Conjunta 111/2005 y 203/2005, sancionada por el Ministerio de Economía y Producción y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Esta Resolución Conjunta estableció que la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Finanzas debían elevar al Consejo Consultivo de Inversiones un Programa Mensual de Colocaciones de Letras del Tesoro a ser suscriptas por los Fondos Fiduciarios<sup>25</sup>. Adicionalmente, las citadas Secretarías propondrían al Consejo Consultivo los montos a suscribir de Letras del Tesoro por cada fondo fiduciario. Para salvar las “formas”, se dice también que el Consejo Consultivo de Inversiones debía poner en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación los informes y análisis técnicos que reciba en virtud de dicha Resolución, mandato que hasta la fecha no se cumple. Por otro lado, el Decreto 338/2005 autoriza a la Tesorería General de la Nación para gestionar las disponibilidades del Sistema Presupuestario Nacional, para lo cual tendrá a su disposición la información tanto en lo que respecta a las autorizaciones sobre apertura de cuentas bancarias, como así también, lo concerniente a la información sobre movimientos y saldos que las mismas tengan de todos los Organismos del Sector Público Nacional, incluyendo a los Fondos Fiduciarios.

---

<sup>24</sup> Por ejemplo, en el caso del SIT, la normativa dice que el fiduciario “podrá invertir los recursos líquidos del fideicomiso en títulos o valores públicos de corto plazo, tanto nacionales como provinciales con garantía de los recursos de la coparticipación federal de impuestos, y/o en depósitos a plazo fijo en bancos oficiales nacionales, con vencimientos que no excedan de UN (1) año, así como titularizar ingresos futuros.

<sup>25</sup> En dicho programa debería especificarse la información relativa a monto, fecha de emisión y fecha de vencimiento, moneda y tasa de interés de los citados instrumentos financieros.

Con toda esta maraña legal, parte del patrimonio fideicomitado de todos los Fondos Fiduciarios pasan a formar parte de la caja de recursos que maneja la Tesorería General de la Nación. Este es el modo en que los Fondos Fiduciarios pasan a financiar discrecionalmente a la Tesorería. En la práctica, parte del patrimonio fideicomitado pasa a ser **gestionado en función de las necesidades de financiamiento del Poder Ejecutivo Nacional**, y no de la especificidad propia y del reaseguro de los objetivos que debía cumplir cada fondo fiduciario. Todo esto genera una situación contradictoria que sigue desdibujando la figura de los Fondos Fiduciarios como fideicomisos públicos.

La contradicción es evidente. Por un lado, se sacan recursos de la Caja del Tesoro para constituir los Fondos Fiduciarios con el argumento que sus objetivos reclaman fondos seguros y “fuera” del circuito de la Tesorería; luego, parte de esos fondos se someten al criterio del Tesoro, que paga intereses por los fondos que recauda gratis. Todo esto, porque supuestamente hay excedentes líquidos, lo cual significa que los recursos traspasados a los Fondos Fiduciarios no han sido debidamente planificados. Estos movimientos de idas y vueltas no es ni fiscalizado ni auditado por los órganos competentes sino que se coloca bajo la decisión discrecional de autoridades políticas que no tienen esas facultades conforme a las normas que regulan la administración del presupuesto. Conclusión: el objetivo de los Fondos Fiduciarios no es el aludido en su constitución, sino simplemente **apartar fondos presupuestarios del control de las autoridades competentes y de la ciudadanía**.

Todo esto se complementa con una irregularidad más generalizada. Según la Ley 25.827/04, el Jefe de Gabinete de Ministros tiene la obligación de informar cada cuatro meses al Congreso sobre “la evolución del flujo y uso de los fondos públicos, detallando las transferencias realizadas y las obras ejecutadas y programadas”. Hasta el momento, no se tiene conocimiento acerca del cumplimiento de dicha obligación. Pese a ello, el **Proyecto de Presupuesto 2006 elevado por el PEN**, no sólo reitera en su articulado esta norma legal (que incumple) sino que propicia hacerla más exigente, al establecer que los informes en cuestión sean trimestrales. El manejo del presupuesto de la Nación, en general, y de los Fondos Fiduciarios, en particular, son un ejemplo más de lo que se observa en la mayor parte de la legislación argentina: **se sancionan las normas para cumplir con una formalidad, pero en la práctica no se cumplen**.

A estos problemas a nivel nacional se agrega el siguiente: ni siquiera está reglamentado el modo que debe operar la constitución de estos Fondos en las **distintas jurisdicciones del país**. Este no es un detalle menor, dada la necesidad y la declarada pretensión oficial de establecer criterios de corresponsabilidad fiscal y prudencia en el financiamiento de las políticas públicas a nivel federal. Para decirlo de otro modo: es llamativo el contraste entre la **velocidad con que se impuso la llamada ley de Responsabilidad Fiscal y la desidia en este tema y otros que hacen a la corresponsabilidad fiscal entre las distintas jurisdicciones**.

En síntesis, los Fondos Fiduciarios son hoy un instrumento de manejo discrecional de fondos públicos destinados al subsidio al capital privado y por fuera del presupuesto. Esto se observa claramente en el Cuadro 2 del Anexo<sup>26</sup>: para el año 2003, **el 90% de lo subsidios pagados por el Estado Nacional en favor de las empresas**

---

<sup>26</sup> Auditoría General de la Nación (AGN, 159/2005).

**públicas se hacía a través de los fondos fiduciarios.** También, que los mayores beneficiarios son las **empresas del sector transporte.**

Ambas características son hoy más marcadas. Teniendo en cuenta esto, en lo que sigue ilustramos los argumentos previos con el caso del mayor Fondo Fiduciario que está funcionando hoy en la órbita del Estado Nacional: el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT).

#### **IV. EL SISTEMA DE INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE (SIT) COMO ILUSTRACIÓN DE LOS PROBLEMAS DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS**

El Fondo Fiduciario que hoy financia el Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT)<sup>27</sup> es el instrumento mediante el cual se continúa una muy cuestionable política en materia de corredores viales y transporte automotor en general: **subsidios de todo tipo a las empresas del sector y ocultamiento de la ausencia de inversiones bajo su responsabilidad.** El ropaje que cubre esta situación es la supuesta promoción de la asociación entre el capital público y privado para encarar obras de infraestructura pública de largo plazo.

Estos son los objetivos planteados por el nombrado Decreto 1299/00 que instrumenta en el país el *Régimen para la promoción de la participación privada en el Desarrollo de Infraestructura*. Este decreto establece un régimen de alcance federal para el diseño, construcción, mantenimiento, operación, y financiamiento de las obras de infraestructura económica o social que decidan encarar el PEN y los Poderes Ejecutivos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de las universidades públicas nacionales que adhieran a su régimen<sup>28</sup>.

En los hechos, de este modo se continúa la tendencia de la década de los noventa por la cual se abren negocios para el capital privado en áreas de incumbencia pública<sup>29</sup>. Conforme al señalado decreto, el sector público decidirá cuál será el servicio o infraestructura requerido y el sector privado competirá para proveerlo. Teóricamente, sólo podrían participar del régimen aquellos proyectos en los cuales el ingreso proveniente de terceros –por ejemplo, a través de canon de uso, peaje, etc.– fuera inferior al 60% del costo total de la obra durante el período de contrato. También quedarían excluidos los proyectos que consistieran básicamente en la operación y el mantenimiento de corredores viales “y demás proyectos, servicios y/u obras afectadas a regímenes de concesión y/o privatización” (Decreto N° 676/01).

<sup>27</sup> Para un análisis de la evolución de las concesiones en materia de corredores viales, ver Azpiazu y Pesce (2003).

<sup>28</sup> Retóricamente, esa promoción debería asegurar como objetivo prioritario proveer al crecimiento armónico de la Nación y equilibrar el desigual desarrollo relativo que existe entre las provincias y las regiones del país.

<sup>29</sup> El propio Decreto señala que su sanción se realiza “a los efectos de profundizar el proceso de reforma del Estado”.

#### IV.1. Un nacimiento confuso e ilegal

El régimen se instituye con el objetivo de otorgar mayor seguridad jurídica a las empresas que decidan contratar con el Estado y para reducir los costos vinculados con la incertidumbre sobre el pago en tiempo y forma. Para ello, se invoca el marco de los principios de la Ley N° 24.441 que crea los fideicomisos privados, argumentando que bajo su normativa se puede asegurar tanto los derechos de los entes contratantes sobre los inmuebles afectados a las obras respectivas, como la intangibilidad de los pagos debidos al adjudicatario del proyecto y, por éste, a los proveedores de financiación. En este sentido, y a fin de garantizar los pagos a cargo de los Entes Contratantes, fue creado el *Fondo Fiduciario de Desarrollo de Infraestructura* que funcionaría dentro de la órbita del Ministerio de Economía y del de Infraestructura con una duración de 30 años –a lo que se agregaría el plazo necesario para cumplir con las obligaciones contractuales que se iniciasen dentro de los 10 años siguientes a la constitución del fondo<sup>30</sup>. La administración de tales recursos, según lo asignado por el Estado Nacional, quedaría a cargo del Banco de la Nación Argentina.

Explícitamente se aclara que los fondos y garantías previstos en este decreto no podrán ser utilizados para compensar o subsidiar los ingresos de los concesionarios viales de peaje en los corredores nacionales. Asimismo, en caso de que el Estado quisiera concretar algún proyecto, sería necesaria la previa aprobación presupuestaria. Por otro lado, se introdujeron algunos puntos novedosos tales como la posibilidad de la participación en los llamados a licitación de empresas internacionales (las cuales, a su vez, deberían estar asociadas con firmas locales) en caso que el costo de la construcción de la obra fuera superior a u\$s/\$ 45 millones y la obligación a que las micros y pequeñas y medianas empresas tengan una participación mínima del 20% en calidad de encargadas del proyecto o bajo la modalidad de subcontratación.

En otro orden, el Decreto N° 802/01, había creado una tasa sobre el gasoil de \$0,05 y una tasa vial de \$0,75 cada 100 km, supuestamente para poner en marcha un “sistema de desarrollo de infraestructura vial”. Los montos recaudados con la tasa sobre el gasoil serían destinados a un **fondo vial**, a fin de compensar a los concesionarios por la disminución de las tarifas y de financiar diversas obras de mantenimiento de los corredores viales concesionados o no, y otras obras de infraestructura. En este sentido, cada concesionario percibiría un monto de dinero proporcional al tránsito vehicular que tuviera cada corredor vial.

De este modo, si bien este decreto elimina el Régimen de Subsidio al Transporte que estaba vigente<sup>31</sup>, constituye una norma de transición entre dos modalidades bien diferenciadas. Por un lado, se siguen contemplando reducciones tarifarias que luego serán compensadas a los concesionarios: por otro, se establece un nuevo sistema tarifario a partir de la **creación de las tasas viales y sobre el gasoil**, las que de entrar efectivamente en vigencia, reemplazarían al “viejo” sistema de cobro de peaje para el

---

<sup>30</sup> Azpiazu y Pesce (2003).

<sup>31</sup> Además de homogeneizar las reducciones según categorías, sin distinción, de acuerdo al tipo de transporte (pasajeros o de cargas).

financiamiento vial<sup>32</sup>. Es decir, se pretendió establecer cierta combinación entre los dos sistemas, **lo que en los hechos supondría montos duplicados en los cobros**<sup>33</sup> y, por ende, beneficios extraordinarios en la recaudación; producto de la significativa transferencia de recursos hacia las empresas.

Como bien lo afirman Azpiazu y Pesce (2003), “podría decirse que si la solución, al menos parcial, implementada para modificar la suerte de subsidio cruzado que se daba antes de la concesión –donde el financiamiento de la infraestructura vial se basaba en la recaudación impositiva según una alícuota a los combustibles–, fue la distinción tarifaria establecida según las categorías de vehículos –lo que permitía, tal como se ha visto, una aproximación más acertada del cálculo de los costos que cada uno de ellos representaba para el mantenimiento de las rutas–; la pretensión de lo establecido en el Decreto N° 802/01 desvirtúa completamente aquel propósito de ‘paga el que usa’. Esto es así, ya que mediante el intento de aplicación de mecanismos tales como la tasa impositiva al gasoil y la tasa vial –aún no vigente en el último caso–, se establecería nuevamente una suerte de subsidio a los vehículos que generan mayores costos”<sup>34</sup>.

La historia continúa a fines de julio de 2001, con un nuevo decreto (N° 976/01) que mantuvo la tasa impositiva sobre el gasoil de \$0,05 por litro; otra vez, esta tasa se debería utilizar, al igual que el caso anterior, **para desarrollar proyectos de infraestructura y/o para eliminar o reducir las tarifas de peajes**. La diferencia es que esta vez se establece que los montos recaudados deberían ser transferidos a un Fondo Fiduciario administrado por el Banco Nación y que se constituye por este mismo decreto; este fondo contaría, cuando se implementara, con los recursos provenientes del pago de las tasas viales. En cierto modo, podríamos decir que aquí se constituye lo que conoce el **Fondo Fiduciario** que iría a financiar al (posteriormente creado) **Sistema Integrado de Transporte**. Los beneficiarios de este Fondo Fiduciario serían los **concesionarios viales**<sup>35</sup>; los contratistas, concesionarios y/o encargados de proyecto de obras y servicios de **infraestructura ferroviaria** en la medida en que lo dispusiera el Ministerio de Infraestructura y Vivienda<sup>36</sup>; y **aquellos otros que determinara el P.E.N.**

En su intento por asimilar este Fondo Fiduciario a un fideicomiso, en lo formal el Decreto 976/01 estableció su duración en treinta años, que el patrimonio debía constituirse por bienes fideicomitidos y que en ningún caso podían ser puestos en riesgo el cumplimiento del fin al que estaban afectados, ni el modo u oportunidad en que se realice. También se estableció que el ex-Ministerio de Infraestructura y Vivienda debía realizar anualmente la estimación quinquenal de sus recursos, a fin de permitir su

<sup>32</sup> En el Decreto N° 802/01 la tasa de gasoil se estableció como un cobro adicional al que se suma el monto de las tasas viales que, mediante la homogeneización de la relación \$/km., reemplazaría efectivamente al valor de la tarifa de peaje.

<sup>33</sup> En tanto se asuma que los mismos usuarios abonarían las dos tasas simultáneamente, particularmente en el caso del gas oil que consume el transporte pesado.

<sup>34</sup> Sin embargo, que a diferencia del anterior mecanismo impositivo, donde la alícuota diferencial era más reducida para el gasoil, en el Decreto N° 802/01 se establece una tasa al gasoil que recae exclusivamente sobre los consumidores de dicho combustible.

<sup>35</sup> Para el pago de la compensación de todos los concesionarios de la Red Vial Nacional, según lo establecido en diversos decretos, Actas Acuerdo y Convenios.

<sup>36</sup> El Banco Nación podría destinar hasta el 20% de los recursos provenientes de la tasa sobre el gasoil, al desarrollo de infraestructura del sistema ferroviario de pasajeros y/o de carga.

correcta gestión financiera. Asimismo, detallaba como principales beneficiarios del Fondo a los concesionarios viales, los contratistas, concesionarios y/o encargados de proyecto de obras y servicios de infraestructura ferroviaria. O sea, teóricamente no se podía alterar la intangibilidad de su patrimonio, los beneficiarios, etc.

Pese a estas formalidades, desde su nacimiento este Fondo Fiduciario se fue alejando de la naturaleza propia de los fideicomisos, cuestionándose seriamente la propia legalidad de su constitución. El Defensor del Pueblo de la Nación planteó la inconstitucionalidad de la creación de la **Tasa sobre el Gas Oil**, por considerar que es un **impuesto** y que el PEN tiene **vedada la facultad de establecerlo**, conforme lo expresa la Constitución Nacional. Este gravamen es un impuesto indirecto al consumo, cuyo hecho imponible presenta la misma estructura del impuesto sobre combustibles líquidos y gas natural creado en el artículo 7° de la ley 23.966. Al no tratarse de una tasa, su creación no puede provenir del ejercicio de la facultad delegada al PEN por la Ley 25.414. Como se sabe, **la creación de impuestos es facultad del Congreso de la Nación**<sup>37</sup>.

Los problemas legales del Fondo Fiduciario del SIT no terminan allí. El mismo decreto de creación que los bienes que integren este Fondo Fiduciario establece que debían tener el carácter **extra-presupuestario**<sup>38</sup>. Esto es claramente una anomalía frente a la señalada Ley de Solvencia Fiscal, la cual establece que no pueden crearse fondos u organismos que impliquen gastos extra-presupuestarios. Además y como señalamos más arriba, esto significa desconocer el objetivo de la Ley 24.156: integrar al sistema presupuestario todo evento con real o potencial interés público cualquiera sea su entidad jurídica asociativa o su magnitud. Pese a estas anomalías en su génesis, y a las que se fueron sumando, el Fondo Fiduciario del SIT se fue desarrollando hasta constituirse en **el más importante del Estado Nacional**.

Posteriormente, se busca hacer operativo el pretendido desarrollo de obras de infraestructura y/o compensación de las tarifas de los peajes existentes mediante la creación del **Sistema de Infraestructura de Transporte (SIT)**<sup>39</sup> mediante la sanción del Decreto 1377/2001. Dentro del SIT se incluyó al **Sistema Vial Integrado (SISVIAL)** y al **Sistema Ferroviario Integrado (SIFER)**, estableciendo que la autoridad de aplicación debía ser el ex-Ministerio de Infraestructura y Vivienda<sup>40</sup>. Conjuntamente con las provincias, y a través del Consejo Interprovincial de Ministros de Obras Públicas (CIMOP), se debían definir tanto la Red Vial sujeta al SISVIAL como la Red Ferroviaria sujeta al SIFER<sup>41</sup>. Estas redes podían ser revisadas y/o modificadas cada cinco años por las mismas reparticiones que las definieron.

---

<sup>37</sup> El Juzgado hace lugar al amparo, declarando la inconstitucionalidad de los decretos impugnados con fundamento en el principio de legalidad tributaria y la violación a los límites de la delegación. Contra esta decisión la demandada interpuso recurso de apelación, el que fue resuelto con fecha 5 de junio de 2003 por la Sala IV. El Tribunal confirma la decisión de Primera Instancia, siendo sus argumentos: Contra dicha sentencia, con fecha 7 de julio del año 2004 el Estado Nacional interpuso recurso extraordinario de apelación

<sup>38</sup> Esto es, que no estaría regido por la citada Ley N° 24.156 de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional,

<sup>39</sup> Los fundamentos son el Decreto N° 1299/00, el Decreto N° 802/01, el Decreto N° 976/2001, y el Plan Federal de Infraestructura,

<sup>40</sup> Actualmente está bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios,

<sup>41</sup> Por medio del SIFER, el sistema ferroviario de pasajeros y/o cargas recibe subsidios directos.

En cuanto a los **recursos**, se estableció que el 100% de la Tasa sobre el Gasoil, se tenía que invertir en la Red Vial y en la Red Ferroviaria que constituyan el SIT, mientras que el 100% de la recaudación de las tasas viales se destinaría a inversiones en las rutas o corredores afectados por dichas tasas. Asimismo, la **afectación de estos recursos**, previa deducción de la reserva de liquidez<sup>42</sup>, **se debía destinar 80% a obras viales y 20% al sistema ferroviario**. Además, de los recursos destinados a obras viales, el 70% se tenía que **distribuir** en función de un índice de asignación **por provincia** mientras que el 30% restante sería aplicado directamente por la autoridad competente. Por su parte, para el desarrollo de la infraestructura ferroviaria sujeta al SIFER, la distribución era 25% al AMBA y 75% al resto del país.

Al mismo tiempo, **se ampliaron los beneficiarios**. A los establecidos en el Decreto N° 976/01, también serían considerados como beneficiarios los encargados de proyectos, los encargados de percepción de las tasas viales, como así también los organismos multilaterales de crédito y/o las entidades con las que se efectuaran operaciones de crédito y/o líneas contingentes en el marco del SIT. Finalmente el Decreto 1377/01 en su Anexo II destacó algunas **obras** en ejecución de tratamiento prioritario.

**En síntesis**, el objetivo original del Fondo Fiduciario destinado a la infraestructura de transporte, si bien expresado de un modo genérico y poco profundo, apuntaba a privilegiar y dar prioridad a la infraestructura física al asignar el grueso de los recursos fideicomitidos a obras viales. Asimismo, el componente del sistema de transporte sólo estaba representado por el sistema ferroviario. Para ello se había dispuesto la creación de un impuesto cuestionado por su inconstitucionalidad y se había otorgado un formato de fideicomiso para garantizar la intangibilidad del patrimonio y la especificidad del destino de los fondos. Todo esto se fue modificando con el paso del tiempo.

#### **IV.2. Cambio de objetivo fundacional del Fondo Fiduciario**

El proceso que fue cambiando las prioridades en el uso de recursos de este Fondo Fiduciario es muy complejo y es un reflejo de la maraña normativa difícil de exponer y mucho más difícil de auditar. A partir del Decreto 652/2002 y hasta el presente, los recursos del Fondo Fiduciario del SIT **dejan de destinarse principalmente al financiamiento de obras de infraestructura para pasar a ser transferencias corrientes en concepto de subsidios a los distintos agentes económicos que operan en el sector del transporte automotor** (Cuadros 3, 4, 5 y 6 del Anexo).. La justificación de este cambio fue una alegada situación de “emergencia” de dicho sector.

El sector automotor no se encontraba ni siquiera implícitamente entre los posibles beneficiarios de este Fondo Fiduciario. Aún suponiendo la existencia de una necesidad de apoyo al sector, claramente no es una finalidad que deba atenderse con un

<sup>42</sup> Mediante el Art. 14° del Decreto 1377/01 se constituyó una reserva de liquidez durante 5 años consecutivos, siendo por cada uno de estos años equivalente al 3% de la sumatoria anual de la Tasa sobre el Gasoil y las tasas viales. Es decir que de todos los recursos que van entrando al SIT, previa distribución al SITRANS y al SISVIAL, se deben retraer el 3% para la constitución de esta reserva.

fideicomiso. Pero ya dijimos que los Fondos Fiduciarios de Argentina sólo retóricamente pueden considerarse fideicomisos y en la práctica no son más que fondos especiales para realizar subsidios intransparentes y discrecionales. Prueba de ello es que, para subsidiar los costos corrientes del transporte automotor, en lugar de buscar mecanismos propios del manejo presupuestario normal, lo que se hizo fue **modificar los beneficiarios y el propio objetivo del Fondo Fiduciario del SIT**. Hasta donde se conoce este cambio se realizó sin siquiera dejar sentada la conformidad de los beneficiarios originales, que pueden eventualmente reclamar resarcimiento, y tampoco se estableció hasta qué momento duraría la supuesta emergencia del sector.

¿Cómo se implementó semejante cambio? En primer lugar se incorporaron como “nuevos beneficiarios” del patrimonio fideicomitado a las empresas transportistas automotoras, incluyendo en el SIT al **Sistema Integrado de Transporte Terrestre (SITRANS)**. ¿Qué es el SITRANS? Este sistema está conformado por otros dos: el **Sistema Ferroviario Integrado (SIFER)**, que originariamente formaba parte del SIT, y el **Sistema Integrado de Transporte Automotor (SISTAU)**. Operando bajo la órbita de la Secretaría de Transporte<sup>43</sup>, el SITRANS pasó a coordinar las prestaciones de servicios ferroviarios y del transporte automotor. Con el SISTAU, las empresas de transporte automotor, tanto de pasajeros como de carga, pasaron a recibir “compensaciones” (subsidios) por los “desfasajes” ocurridos en las tarifas; según el Decreto mencionado, estos desfasajes eran la causa de la crisis generalizada del sector.

¿Cómo se instrumentó en la práctica esta reasignación de recursos? Estableciendo **un precio máximo para el gasoil que pagarían los nuevos beneficiarios del fideicomiso**. Esto se instrumentó mediante la firma del Convenio de Estabilidad de Suministro del Gas Oil, el cual estableció que el precio del gas oil vendido en forma directa (o a través de tarjetas de las propias compañía) al transporte de cargas y de pasajeros no puede superar el valor de \$ 0,75/litro. El poder para estipular las características y requisitos que tenían que reunir los beneficiarios de esta medida quedó en manos del ex-Ministerio de la Producción, facultándose a la Secretaría de Transporte para celebrar convenios con autoridades provinciales y/o municipales con el objeto de incluir en el SISTAU las líneas de transporte afectadas al servicio público por automotor urbano de pasajeros de dichas jurisdicciones.

Con estos elementos, la nueva normativa **modificó la participación relativa entre obras de infraestructura y subsidios al transporte**. Los fondos aplicados al SISVIAL se redujeron al 60% y el SITRANS aumentó al 40%: a su vez, el SISTAU, podía ahora llegar a absorber hasta un 65% de los recursos del SITRANS. De aquí en más, se fueron sucediendo otras modificaciones en la distribución de los fondos fideicomitados, al punto tal que se modificó el propio objeto inicial del Fondo Fiduciario que financia al SIT. Así, un instrumento creado para garantizar el financiamiento prioritario de obras viales, **se transformó en un mecanismo de subsidio a las tarifas al transporte automotor** (Cuadros 3 y 6 del Anexo).

---

<sup>43</sup> Esta Secretaría actualmente depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

### IV.3. Cambio de los beneficiarios y de destino del patrimonio del Fondo Fiduciario

¿Cómo se amplió la masa de recursos públicos necesarios para poder responder a esta nueva configuración de compromisos? Mediante modificaciones en la tasa cobrada sobre el gasoil, pese a que el Decreto 976/01 establecía la estabilidad e invariabilidad de dicha tasa. El Decreto 652/02 estableció que **la tasa pasaba a ser un porcentaje (18,5%) sobre su precio por litro libre de impuestos.**

La distribución de los bienes fideicomitidos entre los componentes del SISTAU se estableció inicialmente con carácter provisorio<sup>44</sup>. Para el caso de los beneficiarios del sistema de **transporte de cargas** por automotor de Jurisdicción Nacional, sólo se avanzó en especificar, con cargo al SISTAU, una **reserva de recursos** destinada a acciones para favorecer aspectos vinculados a la transformación del sector, y que sería equivalente al 5% de los fondos que ingresen al SITRANS. Por su parte, para las empresas de **transporte automotor de pasajeros** de carácter urbano y suburbano se avanzó más, aunque de modo provisorio.

Así, por un lado se determinó que el 60% de los fondos que ingresen al SITRANS debía ser transferido al SISTAU y destinado al **régimen de asignaciones mensuales en concepto de compensaciones tarifarias**. Para la jurisdicción provincial y/o municipal, se designó como beneficiarios del Fondo Fiduciario a las provincias, las que quedaron encargadas de determinar la aplicación de los bienes fideicomitidos a líneas de transporte afectadas al servicio público por automotor regular urbano y suburbano de pasajeros sujetos a su propia jurisdicción provincial o municipal de su territorio<sup>45</sup>.

Para la **distribución** del patrimonio fideicomitado entre las empresas que transportan pasajeros beneficiadas por este régimen, se desarrollaron dos coeficientes. Uno era el **Coefficiente de Participación Federal (CPF)**, que se obtenía dividiendo el número de pasajeros transportados en cada jurisdicción (nacional o provincial) por el total de la República Argentina.<sup>46</sup> El segundo era el **Coefficiente de Participación por Pasajero Transportado (CPPT)**, que se obtenía dividiendo el número de pasajeros transportados por cada beneficiario, por la cantidad de pasajeros transportados por todos los beneficiarios que operaban en la Jurisdicción Nacional. A cada beneficiario de

---

<sup>44</sup> Resolución Conjunta 18/02 y 84/02 del Ex-Ministerio de la Producción y el Ex-Ministerio de Economía.

<sup>45</sup> Para acceder y mantener el derecho a los beneficios, cada beneficiario debía cumplimentar algunas condiciones: i) Ser permisionario del servicio público de transporte por automotor de pasajeros en áreas urbanas y suburbanas bajo Jurisdicción Nacional. En el caso de empresas sujetas a Jurisdicción Provincial o Municipal, deben contar con autorización de la autoridad local pertinente; ii) Que la antigüedad de todos los vehículos de la empresa sea igual o inferior a aquella establecida por el Artículo 53 de la Ley N° 24.449, de acuerdo con su reglamentación vigente, o la que se dicte en el futuro, en el caso de las jurisdicciones adheridas a dicho ordenamiento; iii) Tener al día todos los seguros exigidos por la normativa vigente; iv) Dar cumplimiento a los términos, condiciones y beneficios derivados del Convenio Colectivo N° 460/73 y Actas Complementarias, perteneciente a la actividad laboral del sector del autotransporte de pasajeros de carácter urbano y suburbano; v) Cumplir el régimen de verificaciones técnicas vigentes en la jurisdicción de que se trate.

<sup>46</sup> Asimismo, la suma que mensualmente y en forma provisorio corresponderá a cada Provincia y a la Jurisdicción Nacional, sería aquella que resultaba de multiplicar el CPF correspondiente por los fondos que se encuentren disponibles por cada período mensual (Art. 5° de la Resolución Conjunta 18/02 y 84/02).

Jurisdicción Nacional le corresponde la suma que resulta de multiplicar el CPPT correspondiente, por los fondos destinados a la Jurisdicción Nacional conforme al CPF.

De este modo, quedaron fijados **dos criterios diferentes para la distribución del patrimonio fideicomitado**. Para la Jurisdicción Nacional, se consideró, que la cantidad de pasajeros transportados era el mejor indicador, argumentando que así se incentivaba la competencia entre los diferentes operadores para captar pasajeros. Para las jurisdicciones provinciales, no se explicitó un criterio único y se dejó librado a cada provincia responsable la determinación del modo de distribución.

Esto duró poco. Unos meses después salió la primer versión de los **criterios definitivos** para distribuir las compensaciones entre las empresas ligadas al transporte automotor de pasajeros a cargo del SISTAU<sup>47</sup>. Así, en reemplazo del coeficiente CPPT se creó el **Coeficiente de Distribución de Compensaciones Tarifarias (CDCT)**. ¿En qué consistió el cambio? En incorporar como criterio de distribución **tres indicadores**: i) el **monto de los ingresos brutos** obtenidos por el beneficiario (por considerar que es el criterio que “mayor relación posee con la naturaleza de compensaciones tarifarias”); ii) los **kilómetros recorridos** (para contemplar el caso de “aquellos actores del sistema que se desempeñan en ámbitos de baja densidad poblacional”); y iii) **los pasajeros transportados** (dado que “permite establecer una razonable relación entre los recursos disponibles y la proporción de usuarios que posee el sistema en la actualidad”). El peso de cada uno de estos sub-componentes quedó establecido de modo imperativo: i) una proporción de 50% para el ratio de los ingresos brutos obtenidos por el beneficiario<sup>48</sup>; ii) una proporción de 25% para el ratio pasajeros transportados por el beneficiario<sup>49</sup>; iii) el 25% restante para el ratio de los recorridos por el beneficiario<sup>50</sup>.

Estos criterios no parecen responder a los fundamentos del señalado Decreto 652/02. ¿Por qué? Porque este decreto justificaba las compensaciones en el supuesto “estado de emergencia” del sector transportista automotor y que el objetivo era “mejorar el nivel de distribución de ingresos” y “crear condiciones para el desarrollo económico sustentable...”. No parece razonable buscar estos objetivos **dando más subsidios a quienes más recaudan, más pasajeros transportan y más kilómetros recorren**. En los hechos, **los subsidios pasan a favorecer a las empresas de mayor facturación**. Pero, si el objetivo es atender a un servicio público, ¿cómo se justifica que el mejor indicador de esta prestación sea la facturación de empresas privadas? Mucho más razonable sería utilizar indicadores de aumento de las frecuencias realizadas, inversión, mejora en las unidades, aumento de la competencia, etc.

Todo esto es más cuestionable si se considera que ni siquiera existía un mismo criterio de distribución de las compensaciones entre las diferentes jurisdicciones, ya que

---

<sup>47</sup> Resolución 111/02.

<sup>48</sup> Este ratio se obtiene de dividir el monto de los ingresos brutos obtenidos por el beneficiario, por la suma de los ingresos brutos obtenidos por la totalidad de los beneficiarios sometidos a dicha jurisdicción durante el mismo período.

<sup>49</sup> Este ratio se obtiene de dividir el número de pasajeros transportados por el beneficiario, por la cantidad de pasajeros transportados por todos los beneficiarios sometidos a dicha jurisdicción durante el mismo período.

<sup>50</sup> Este ratio se obtiene de dividir la cantidad de kilómetros recorridos por el beneficiario, por la cantidad de kilómetros recorridos por la totalidad de beneficiarios sometidos a dicha jurisdicción durante el mismo período.

todo lo anterior solo estaba normado para el caso de la Jurisdicción Nacional. Tampoco un compromiso explícito de las empresas auto-transportistas a no incrementar las tarifas como contrapartida a los subsidios recibidos. Mucho menos reglamentaciones explícitas que obligaran tanto a las jurisdicciones como a los beneficiarios de estas compensaciones a dar cuenta del uso que se hacía de las mismas. Ni siquiera un compromiso por parte de la Secretaría de Transporte de informar quiénes eran los beneficiarios de estos subsidios en las diferentes jurisdicciones como tampoco la magnitud percibida por cada uno de estos.

Pero la deformación del SIT en cuanto a los beneficiarios y el destino del patrimonio no se detuvo allí. Mediante el Decreto 172/03, se resolvió auxiliar también a la **Empresa Concesionaria Puentes de Litoral Sociedad Anónima**, que tenía por encargo construir y explotar el puente Rosario-Victoria. 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.

Para el transporte automotor de cargas, también se produjo una importante modificación, al aprobarse el llamado **Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP)**, en línea con el tipo de política de compensación sectorial que se había establecido para el transporte de pasajeros<sup>51</sup>. Entre otros requisitos, para ser beneficiario del REFOP las empresas debían tener como objeto comercial el transporte de cargas por automotor sujeto a Jurisdicción Nacional, estar inscriptas en el Registro Único del Transporte Automotor (RUTA) y dar cumplimiento a los términos, condiciones y beneficios derivados del Convenio Colectivo de Trabajo N° 40/89. Los beneficiarios de la Jurisdicción Nacional, en las diversas especialidades de tráfico, recibirían una suma equivalente a las **contribuciones patronales sobre la nómina salarial con destino a los subsistemas de la seguridad social** (jubilaciones, fondo de empleo, asignaciones familiares).

En otras palabras, lo que se hace en este caso es **subsidiar el pago de las cargas sociales**, continuando así con un criterio heredado de la década del noventa y muy difícil de justificar. El Estado utiliza fondos de un impuesto indirecto, esto es que paga toda la población, para subsidiar un impuesto directo a cargo de las empresas de transporte. Esto, con un Fondo Fiduciario, supuestamente destinado a financiar obras de infraestructura.

Tal y como lo afirman Azpiazu y Schorr (2003, PÁG. 167) refiriéndose a los cambios en la normativa de regulación del SIT: "En realidad, 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

---

<sup>51</sup> Resolución Conjunta 543/03 y 251/03 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y del Ministerio de Economía y Producción bajo el actual gobierno. Para solventar el REFOP se constituyó una reserva con cargo a la "Cuenta REFOP" detraída por el Fiduciario de la cuenta correspondiente al SISTRAN. Asimismo se facultó a la Secretaría de Transporte a hacer uso de los fondos de la Reserva de Liquidez prevista en el Artículo 14 del Decreto N° 1377/01 (hasta \$ 45.000.000).

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").

#### IV.4. La historia más reciente: más subsidios con menor control

Bajo la actual administración del Presidente Néstor Kirchner, y a través del Decreto 1006/03, se volvió a modificar la estructura del SIT, incorporando al patrimonio fideicomitado los ingresos provenientes de los **nuevos contratos de concesión de los Corredores de la Red Vial Nacional**<sup>52</sup> y como beneficiarios a las empresas concesionarias<sup>53</sup> y al Órgano de Control de las Concesiones Viales (OCCOVI). Tampoco en este caso el cambio de beneficiarios tiene la conformidad de los beneficiarios originales. El mismo Decreto establece que la Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura<sup>54</sup> pasaba a instruir directamente al Banco Nación, en su carácter de fiduciario, las órdenes de pago correspondientes a las liquidaciones que emita el OCCOVI.

La incorporación del OCCOVI es un nuevo hito en la historia del Fondo Fiduciario del SIT, que ahora **pasa a financiar a un organismo descentralizado que depende de la Secretaría de Obra Pública**. Continuando con la transfiguración, el Decreto 140/2004 incorporó como beneficiario del fideicomiso a la **Dirección Nacional de Vialidad** con el objetivo de permitir la financiación de obras de la Red Troncal Nacional en jurisdicción de Santa Cruz, con fondos del SISVIAL. En otras palabras, ahora el Fondo Fiduciario **financia dependencias de la administración pública**.

Los cambios continuaron luego con el Decreto 301/04, incorporando al SITRANS, un nuevo esquema de subsidios: el **Sistema de Compensaciones al Transporte (SISCOTA)**. Así, se allanó el camino para aplicar recursos del fideicomiso a los concesionarios viales, fundados en la rebaja de las tarifas de peaje a favor del transporte de cargas y/o pasajeros<sup>55</sup> (Cuadro 6 del Anexo). Nuevamente, esto se realizó con el consabido argumento de la "emergencia" y la necesidad de "no afectar la

<sup>52</sup> Por el Decreto 425/03 se delegó en el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la facultad de licitar nuevos contratos para las concesiones vencían el 31 de octubre de 2003.

<sup>53</sup> El art. 3° del Decreto 1006/03 incorporó el inciso c) dentro del Art. 23 del Decreto 976/01, considerando que los bienes fideicomitados también se podrán destinar importes correspondientes a la redistribución de los ingresos de las concesiones viales adjudicadas en virtud del Decreto 425/03.

<sup>54</sup> Mediante la Resolución N° 531/01 se creó dicha repartición el ámbito del Ex-Ministerio de Infraestructura y Vivienda. Posteriormente, y a través del Decreto 373/02 pasó a depender del Ex-Ministerio de Economía e Infraestructura. Finalmente por el Decreto 1359/04, y hasta la fecha opera bajo la órbita del Ministerio de Economía y Producción.

<sup>55</sup> Las rebajas oscilaron entre un 30% para los permisionarios del servicios de transporte de cargas por automotor a terceros para los vehículos de categoría 3, 4 y 5 conforme lo dispuesto por el Decreto N° 425/03; y en el caso de los Corredores Viales Nacionales N° 18 y 29 esa rebaja será de un 60% para los vehículos categorías 4, 5 y 6. Y por último, conforme lo dispuesto por el Decreto N° 425/03, la rebaja fue del 100% para los permisionarios del servicio de transporte automotor de pasajeros por carretera de carácter interjurisdiccional, para los vehículos de categoría 3.

ecuación económico-financiera” de los concesionarios de los Corredores Viales Nacionales provocadas por las rebajas otorgadas a los transportistas en los peajes<sup>56</sup>.

Esta nueva modificación tuvo su correlato en la redistribución de los recursos del Fondo Fiduciario. Nuevamente, se incrementó la participación de los subsidios al sistema de transporte en detrimento de las obras de infraestructura. La nueva distribución entre el SISVIAL y el SITRANS pasó a ser del 50% respectivamente<sup>57</sup>, de forma tal que, entre 2001 y 2004, el peso de las obras de infraestructura pasó de 80% de la masa de recursos al 50% final.

Más recientemente, la sanción de la Resolución 337/04 buscó subsanar algunas carencias “formales” del régimen de subsidio al transporte de pasajeros, al incorporar una mayor especificidad en término de las **obligaciones** a cumplir para acceder y mantener los mismos, como la exigencia de rendir el uso de los fondos recibidos<sup>58</sup>. Para verificar el cumplimiento de estos requisitos se buscó establecer criterios de corresponsabilidad en las diferentes jurisdicciones como así también en las mismas empresas, ante la Secretaría de Transporte<sup>59</sup>.

La misma Resolución 337/04 buscó resolver la carencia de un **mismo criterio de distribución** de las compensaciones entre las diferentes jurisdicciones del SISTAU, estableciendo que el CPF se igualara con el CDCT. Desafortunadamente, la “solución” fue **crystalizar para todas las jurisdicciones la misma debilidad que ya regía para el orden nacional, al ponderar como variable relevante de este coeficiente la facturación de la empresa**. Para cada empresa de jurisdicción provincial o municipal la información a suministrar se compone de cuatro ítems: i) **kilómetros totales recorridos** en un año; ii) **recaudación total** durante el año por la venta de pasajes<sup>60</sup>; iii) **pasajeros totales transportados** durante el año; iv) **parque móvil** afectado a los servicios<sup>61</sup>. Esta

<sup>56</sup> Es importante destacar que en el sistema anterior esta masa de recursos era sufragado por el SISVIAL, y bajo el nuevo marco paso a la órbita del SITRANS según el Art. 9° del Decreto 301/04.

<sup>57</sup> Los Artículos 1°, 4° y 5° del Decreto 301/04 modificaron respectivamente los Artículos 4°, 7°, y 8° del Decreto N° 652/02.

<sup>58</sup> Algunas obligaciones actuaban como condicionantes parciales, como es el caso de la llamada “doble condicionalidad” para el cálculo de la estimación del valor del CPF: i) por un lado, no haber efectuado incrementos en las tarifas que implicaran un encarecimiento con posterioridad a la vigencia de la Ley N° 25.561 y su prórroga; ii) por el otro, considerar las características y equipamiento de los vehículos afectados a las prestaciones del servicio, de forma tal que, de no cumplir estas últimas, los beneficiarios veían reducido su respectivo CPF en un 30%.

<sup>59</sup> Entre otros criterios: a) la autoridad local pertinente, tiene que verificar y certificar el cumplimiento de las obligaciones, así como proceder a la rendición de los fondos recibidos, debiendo contener el detalle de las empresas de transporte de esa jurisdicción. Asimismo, las jurisdicciones deberán presentar copia autenticada de los actos jurídicos por los cuales se hubiera otorgado la concesión, permiso o autorización por parte de la Autoridad competente; b) para las empresas beneficiarias de la Jurisdicción Nacional tienen que presentar un informe sobre el cumplimiento de las obligaciones y también proceder a la rendición de los fondos recibidos; c) la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) debe remitir la información sobre las empresas de jurisdicción nacional disponible en la misma sobre el cumplimiento de esta normativa, como también los resultados de las inspecciones y verificaciones que realice. Según Informe de la AGN, la CNRT estaría operando de un modo deficiente en el cumplimiento de dichas medidas.

<sup>60</sup> Adicionalmente, cada empresa deberá presentar copia certificada de la declaración jurada inherente al Impuesto a los Ingresos Brutos, discriminando, en caso de ser necesario, los ingresos resultantes de la prestación de servicios públicos de transporte urbano y suburbano de pasajeros.

<sup>61</sup> Es la cantidad promedio de unidades activas efectivamente utilizadas para la prestación de los servicios públicos, con las condiciones exigidas en el Artículo 8°, incisos c) y e) de la Res N° 18/ y N° 84/2002.

información pasa a ser validada con otras bases de datos<sup>62</sup>. El beneficio lo pierden aquellos operadores cuyas respectivas autoridades en materia de transporte no cumplimentaran con la presentación<sup>63</sup>.

Como puede observarse, todas estas medidas buscaron subsanar deficiencias administrativas y de control, pero no cambiaron las tendencias de un proceso que fue desvirtuando de manera continua el contenido y la naturaleza del Fondo Fiduciario. Sin ninguna contrapartida en materia de inversión ni de otra clase, **los subsidios fueron a garantizar rentabilidad al sector, con criterios que benefician a los agentes más grandes.**

También se fue **desdibujando el carácter de intangibilidad del patrimonio** del Fondo Fiduciario, facultándose a la Secretaría de Transporte a utilizar la Reserva de Liquidez para el SITRANS hasta un porcentaje no superior al 7% de los fondos que ingresen al SIT<sup>64</sup>. Al mismo tiempo, se prorrogó la vigencia del Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas (REFOP); para solventarlo, se facultó a la Secretaría de Transporte a afectar hasta el 60% de los fondos correspondientes a la Cuenta “SISTAU Cargas”. Al mismo tiempo, se dispuso fondear con prioridad al nuevo sistema de subsidios (SISCOTA)<sup>65</sup>. De este modo, no sólo se alteran derechos adquiridos y la distribución del patrimonio fideicomitado, sino que **se avanza sobre el reaseguro financiero que tiene el supuesto fideicomiso: la reserva de liquidez**, situación expresamente prohibida en un fideicomiso que se precie de tal.

Pero la transferencia de fondos cuya responsabilidad corresponde al actual Gobierno no terminó allí. En el año 2005 se sancionó la Ley N° 26.028, mediante la cual se creó un **impuesto sobre la transferencia a título oneroso o gratuito, o importación, de gasoil o cualquier otro combustible líquido que lo sustituya en el futuro**. Este impuesto tiene una alícuota de 20,2% y una afectación específica en reemplazo de la Tasa sobre el Gasoil establecida por el Decreto N° 976/01 y regirá hasta el 31 de diciembre de 2010.

Un nuevo Decreto 564/05<sup>66</sup> reglamentó esta Ley, fijando las normas sobre la asignación del patrimonio fideicomitado en el sentido ya cuestionado: una continua desnaturalización del instrumento de financiamiento en pro de un mayor peso a los subsidios al sector de transporte automotor. Para ello, permite la reasignación de hasta un 15% de los fondos del SISVIAL, al SISTAU, como “refuerzos” del régimen de compensaciones tarifarias al transporte de pasajeros. Operativamente, faculta a la Secretaría de Transporte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y

---

<sup>62</sup> Como las declaraciones de kilómetros anuales utilizada para la asignación del cupo de provisión de combustible a precio diferencial, las presentaciones y pagos del Impuesto a los Ingresos Brutos de cada empresa, la tarifa media vigente en cada jurisdicción, parque móvil activo y habilitado para circular, conforme a la información que brinde la CNRT, etc.

<sup>63</sup> Asimismo, por la Resolución 337/04, la Secretaría de Transporte se comprometió a poner a disposición del público en general, los datos consolidados e integrados correspondientes al CPF y al CDCT, a través de la página web de la esta secretaría.

<sup>64</sup> Decreto 1488/04 que viola el artículo 11 del Decreto 976/01 de creación del Fondo Fiduciario.

<sup>65</sup> La prioridad se hace efectiva desde la cuenta de primer grado del SIT previo a la distribución a las cuentas de segundo grado del SITRANS..

<sup>66</sup> Mediante el Decreto 118/2006, se extendió la vigencia de los criterios de distribución de los recursos “del FIDEICOMISO” establecidos por el Decreto N° 564/05 hasta el 30 de abril de 2006.

Servicios, para instruir al Fiduciario sobre el monto mensual a transferir a la cuenta SISTAU correspondiente. En el mismo Decreto, también se facultó a la Secretaría de Transporte a disponer tanto de los fondos de la Reserva de Liquidez<sup>67</sup>, como del SIFER, a fin de afectar dichos recursos como refuerzo de las compensaciones tarifarias a las empresas<sup>68</sup>.

Días después de haber sido sancionado el Decreto 564/05, la Secretaría de Transporte derogó los incisos d) y e) del art. 2 de la Resolución 337/04<sup>69</sup>. Aún cuando estos acápite afectaban el valor del CPF sólo en un 30%, eran uno de los mayores avances que se habían producido para garantizar tanto los niveles de tarifas como las características y equipamientos que debían cumplimentar los beneficiarios del régimen de compensaciones que proveía este fondo fiduciario a las empresas de transporte automotor de pasajeros. A partir de ahora las empresas beneficiarias **no tienen la obligación ni de mantener la tarifa ni las características y equipamiento de los vehículos afectados al servicio público de pasajeros para ser beneficiarias del 100% de las compensaciones.**

Toda esta maraña de irregularidades se facilita porque es muy difusa la **responsabilidad de los distintos organismos** vinculada con el funcionamiento de este Fondo Fiduciario. Como ejemplo, en un informe de la Auditoría General de la Nación<sup>70</sup> cuyo objeto fue verificar las compensaciones a las empresas concesionarias de la Red Vial Nacional por rebajas de peaje, se destacan significativas deficiencias en el accionar del **OCCOVI y de la Secretaría de Obras Públicas**. Entre otras:

1. El OCCOVI no propuso a la Secretaría de Obras Públicas ajustar la base de cálculo para determinar los montos mensuales provisorios a compensar, no obstante reconocer el beneficio financiero que ello implicaba para los concesionarios. La Secretaría de Obras Públicas, conociendo esa distorsión, no efectuó los ajustes necesarios en la normativa para evitar los pagos en exceso;

2. La Secretaría de Obras Públicas se excedió en sus facultades reglamentarias al fijar los montos a compensar en concepto de subsidio al transporte por un plazo mayor al de la vigencia del Convenio que le da origen;

3. En los casos en que se detectan errores y/o inconsistencias en las declaraciones juradas presentadas, el OCCOVI no deja constancia en el expediente de cuáles son los errores y las inconsistencias que deben modificarse, por lo que no es posible determinar su cumplimiento por parte del Concesionario;

4. No existe relación entre los incumplimientos detectados y las penalidades aplicadas, lo que permite inferir que existe una ineficiente gestión del OCCOVI en su rol fiscalizador y sancionador;

---

<sup>67</sup> La afectación puede llegar hasta un 7% que en concepto de Impuesto sobre el Gasoil ingresen al SIT, con una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005.

<sup>68</sup> A los fines de este decreto la Región Metropolitana de Buenos Aires comprende la Capital Federal y los siguientes diferentes partidos de la Provincia de Buenos Aires.

<sup>69</sup> Mediante la Resolución N° 365/05,

<sup>70</sup> Auditoría General de la Nación (AGN, 39/2004).

[http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2004/2004\\_039.pdf](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2004/2004_039.pdf)

5. El OCCOVI no exigió la constitución de las garantías por la totalidad de las obras adicionales ejecutadas, no obstante estar ello previsto expresamente en la normativa.

Situaciones análogas se reproducen en otros organismos. Según la auditoría efectuada por la **Unidad de Auditoría Interna de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)**, surge que el sector cuenta con sistemas informáticos que no son integrados ni confiables, evidenciando la alta probabilidad de ocurrencias de desvíos, errores o irregularidades, que exponen a la organización a riesgos de magnitud. Asimismo se encuentra que periódicamente se controla el parque automotor a nivel global, sin tener en cuenta si hubo cambios dentro de las categorías que constituyen ese parque de acuerdo a su consumo. También existen falencias en los procedimientos de determinación de las multas, existen fallas en la implementación del RUTA, entre otras.

**En resumen**, el Fondo Fiduciario del SIT expone claramente que este tipo de figuras extra-presupuestarias no tiene ninguna de las características propias de un fideicomiso público. Su asimilación con un fideicomiso es meramente retórica y, como en tantas otras áreas, construye un sistema de sentidos engañoso y que oscurece el análisis de la política pública. Lo cierto es que se trata de un oscuro mecanismo de subsidio al capital privado que está sometido a cambios permanentes que modifican su objetivo, sus beneficiarios, la intangibilidad del patrimonio, etc. En la práctica, el Fondo Fiduciario del SIT es un mecanismo que se utiliza para continuar la política de subsidio intransparente y discrecional a los beneficiarios de las privatizaciones, en este caso en el área de transporte.

## **V. A MODO DE SINTESIS Y CONCLUSION: LA NECESIDAD DE UNA LEGISLACION ESPECIFICA Y GENERAL SOBRE FIDEICOMISOS PUBLICOS ... O LA DIRECTA ELIMINACION DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS.**

Los Fondos Fiduciarios de la Argentina constituyen una figura híbrida que sólo de manera lejana, y más bien con un artilugio retórico, se pueden asimilar a los objetivos y formas de funcionamiento de los fideicomisos. En los Fondos Fiduciarios se confunde la figura del fiduciante con la del fiduciario en cabeza del BNA y otros agentes responsables. Los objetivos pueden alterarse a gusto del poder político de turno, como así también la intangibilidad de su patrimonio y los propios beneficiarios.

La falta de información, de control y de transparencia en el uso de los recursos es otro elemento que aleja a estos Fondos Fiduciarios de la figura del fideicomiso, para asimilarlos a la de los muy criticables fondos especiales de asignación específica que históricamente caracterizan al oscuro manejo presupuestario de la Argentina. En la práctica, los Fondos Fiduciarios son instrumentos para desviar fondos públicos hacia espacios fuera del control presupuestario. Además, la posibilidad del Tesoro de disponer de parte de los fondos líquidos para financiar situaciones temporales, genera un circuito

contradictorio al interior de las propias finanzas públicas que ceden recursos gratuitos para captarlos pagando interés y todo para subsidiar al capital privado.

Los presupuestos de los Fondos Fiduciarios no se consolidan con el presupuesto de la Administración Nacional y constituyen una figura extra-presupuestaria. Esto, pese a que la Ley de Solvencia Fiscal expresa claramente que no pueden crearse fondos u organismos de esta naturaleza. Tampoco se cumple el mandato legal que establece que toda creación de Fondo Fiduciario requiere el dictado de una Ley. Todo se sigue manejando como “excepción” a través de decretos. En otras palabras, la justificación de los Fondos Fiduciarios es más política que económica y de técnica presupuestaria: no son instrumentos de mayor eficiencia y mucho menos de mayor transparencia en la gestión presupuestaria.

Nada de esto es aliviado por la obligación que tiene el Jefe de Gabinete de informar cada cuatro meses al Congreso sobre “la evolución del flujo y uso de los fondos públicos, detallando las transferencias realizadas y las obras ejecutadas y programadas”. Esto, pese a que el Proyecto de Presupuesto 2006 reitera esta norma legal (que incumple) y propicia hacerla más exigente al establecer que los informes en cuestión sean trimestrales. Tampoco se cumple con la Resolución Conjunta del Ministerio de Economía y Producción y el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, por la cual se establece que el Consejo Consultivo de Inversiones debía poner en conocimiento del Honorable Congreso de la Nación los informes y análisis técnicos que reciba en virtud de la presente resolución, ni con las normas que establecen la obligación de realizar anualmente la estimación quinquenal de los recursos del fideicomiso, a fin de permitir su correcta gestión financiera, ni poner a disposición del público en general, los datos consolidados e integrados correspondientes a los beneficiarios de los subsidios.

La intangibilidad del patrimonio fideicomitado, característica esencial del fideicomiso, no existe en los Fondos Fiduciarios del país. Basta recordar que por un Decreto de Necesidad y Urgencia se creó el Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional para disponer la colocación temporaria de las disponibilidades líquidas de los fondos fiduciarios. Luego, por meras Resoluciones de Ministerios se resolvió que parte del patrimonio fideicomitado pasara a ser gestionado en función de las necesidades de financiamiento del PEN. A esto se sumó un nuevo decreto a partir del cual la Tesorería General de la Nación pasa a tener facultades para gestionar los recursos de los Fondos Fiduciarios conforme a las disponibilidades del sistema presupuestario.

El grueso de los subsidios a los servicios públicos se realiza por medio de Fondos Fiduciarios, y el más importante es el del SIT. Desde su creación, el Fondo Fiduciario del SIT fue manipulado conforme a los intereses del poder político de turno y de las corporaciones que se benefician del mismo. Su objetivo original fue alterado sustancialmente: se constituyó para desarrollar el sistema de infraestructura de transporte con una clara prioridad sobre las obras en infraestructura. Hoy es un instrumento de subsidio a los gastos corrientes de empresas de transporte automotor (pasajeros y cargas), ferroviario y concesionarios viales.

Estas transferencias corrientes no justifican la existencia del Fondo Fiduciario. Estos subsidios deberían explicitarse en los instrumentos presupuestarios. Lo que hace el Fondo Fiduciario del SIT es ocultar información y sacar de control presupuestario el manejo discrecional de los recursos. Con este mecanismo se llegó incluso a cubrir pagos para la construcción de un puente inter-provincial en una concesión plagada de irregularidades. Hoy en día el peso mayor lo tienen los subsidios al sector de transporte automotor, pudiéndose disponer incluso de los fondos de la Reserva de Liquidez como refuerzo de las compensaciones tarifarias a las empresas.

Teniendo en cuenta todas estas anomalías, la cantidad de Fondos Fiduciarios existentes<sup>71</sup> y el volumen de recursos públicos que manejan, consideramos imperioso 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 Fondos Fiduciarios, la figura del fideicomiso y la administración presupuestaria.

Esta legislación debería establecer claramente que los Fideicomisos Públicos sólo pueden constituirse mediante una ley especial que no puede ser modificada. 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 establecerse 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 establecer 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 imprescindibles son la definición expresa del Consejo de Dirección, de cómo se conformará y 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 por auditor externo, 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 actuales Fondos Fiduciarios para alcanzar los objetivos de orden público que reclaman? Todo indica que los Fondos Fiduciarios son un mecanismo por el cual se continúa de un modo más intransparente, los subsidios al capital privado impuestos por las privatizaciones de los servicios públicos.

---

<sup>71</sup> Para más información se puede consultar el análisis respectivo de la Ley de Presupuesto para el año 2006 en Barbeito y Rodríguez Enríquez (2005).

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

En otras palabras, es cuestionable la propia existencia de los Fondos Fiduciarios actualmente vigentes en el país. Lo mejor sería eliminar todos aquellos 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 los actuales Fondos Fiduciarios vigentes en el país.

**VI. ANEXO**

**Cuadro 1** Evolución de los recursos del total de los Fondos Fiduciarios, según las respectivas leyes presupuestarias.

	2.001	2.002	2.003	2.004	2.005	2.006
Total Recursos Fondos Fiduciario	616.852	1.422.867	2.230.385	3.151.398	3.718.096	4.168.598
Relación entre los Recursos de los Fondos Fiduciarios y los Recursos de la Administración Nacional.	1,33%	3,57%	3,58%	5,08%	4,53%	4,12%

Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto. Ministerio de Economía. (En pesos corrientes)

**Cuadro 2** Subsidios Otorgados por el Estado Nacional a los Entes Reguladores y Empresas Concesionarias de Servicios Públicos en el ejercicio 2003. (a)

EMPRESA / SECTORES	TOTAL PAGADO	Pagado por Administración Nacional (TGN)	Pagado por Fondos Fiduciarios (BNA)
GAS y PETROLEO	115.390.320,33		115.390.320,33
ENERGÍA ELECTRICA	1.424.866,73	1.424.866,73	
CORREDORES VIALES	317.548.099,64	25.656.379,21	291.891.720,43
FERROCARRILES	248.955.092,44	69.713.970,32	179.241.122,12
TRANSPORTE AÉREO	10.300.000,00	10.300.000,00	
TRANSPORTE AUTOMOTOR DE PASAJEROS	348.220.014,70		348.220.014,70
TOTALES	1.041.838.393,84	107.095.216,26	934.743.177,58

Fuente: Auditoría General de la Nación (AGN, 159/2005). (En pesos corrientes)

(a) También se otorgaron certificados de crédito otorgados para compensar con derechos de exportación por una suma del orden U\$S 98.892.708,95.

**Cuadro 3** Dimensión Global del SIT

Año	SIT	SIT (Neto Reserva de Liquidez)		
		TOTAL	SISVIAL	SITRANS
2001 (Oct-Dic)	211.564.000	211.564.000	211.564.000	0
2002	945.522.000	917.156.340	615.884.715	301.271.625
2003	1.267.196.000	1.229.180.120	737.508.072	491.672.048
2004	1.737.320.000	1.650.255.630	857.276.508	792.979.122
2.005	1.988.850.246	1.815.519.933	779.986.408	1.035.533.529
<b>Total</b>	<b>6.150.452.246</b>	<b>5.823.676.023</b>	<b>3.202.219.703</b>	<b>2.621.456.324</b>

Fuente: Elaboración propia en base a UCOFIN. (En pesos corrientes)

**Cuadro 4** Dimensión del SISVIAL y sus subcomponentes

Año	SISVIAL (original)	SISVIAL (final)				
		Concesionarios viales	Destinado a obras	Reintegro Asistencia Financiera (a)	Asignado a SISTAU (b)	TOTAL
2001 (Oct-Dic)	211.564.000	199.738.254	6.882.614	0	0	211.711.729
2002	615.884.715	358.468.589	13.528.827	0	0	617.318.208
2003	737.508.072	303.383.147	120.235.096	35.004.198	0	747.624.087
2.004	857.276.508	38.487.356	630.318.029	-8.764.445	0	866.288.047
2.005	779.986.408	32.011.461	921.381.805	-10.140.617	65.008.830	729.434.472
<b>Total</b>	<b>3.202.219.703</b>	<b>932.088.807</b>	<b>1.692.346.371</b>	<b>16.099.136</b>	<b>65.008.830</b>	<b>3.172.376.543</b>

Fuente: Elaboración propia en base a UCOFIN. (En pesos corrientes)

(a) Por Dto. 172/03. Referido a la compensación que recibe la Empresa Concesionaria Puentes de Litoral S. A. para la construcción del Puente Rosario-Victoria.

(b) Por Dec. 564/05 art. 7°.

**Cuadro 5** Origen del los Recursos del SITRANS

Año	SITRANS (original)	SITRANS (final)		
		Reserva de Liquidez	Asignado por SISVIAL (a)	TOTAL
2001 (Oct-Dic)	0	0	0	0
2002	301.271.625	0	0	301.271.625
2003	491.672.048	26.757.890	0	518.429.938
2.004	792.979.122	98.405.700	0	891.384.822
2.005	1.035.533.529	151.558.201	65.008.830	1.252.100.560
<b>Total</b>	<b>2.621.456.324</b>	<b>276.721.791</b>	<b>65.008.830</b>	<b>2.963.186.945</b>

Fuente: Elaboración propia en base a UCOFIN. (En pesos corrientes)

(a) Por Dec. 564/05 art. 7°.

**Cuadro 6** Dimensión del SITRANS y sus subcomponentes.

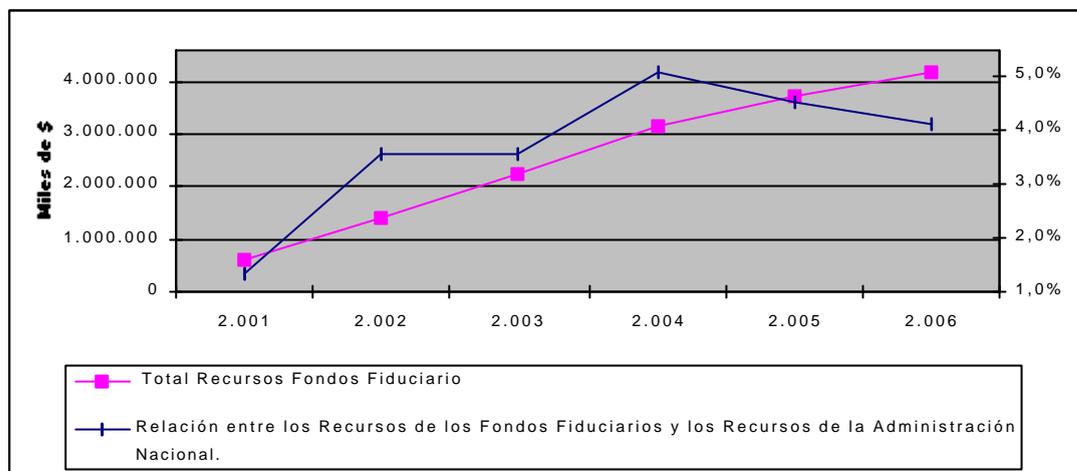
SITRANS							
Año	SISTAU				SIFER	SISCOTA (b)	TOTAL
	SISTAU PASAJEROS	SISTAU RESERVA CARGAS	SISTAU EMERGENCIA y REFOP (a)	Subtotal			
2001 (Oct-Dic)	0	0	0	0	0	0	0
2002	180762974	15063581	0	195.826.555	105.445.069	0	301.271.625
2003	307.750.770	17.797.161	7.287.735	332.835.666	175.594.271	0	518.429.938
2.004	548.784.008	15.669.064	50.503.596	614.956.668	265.588.612	10.839.544	891.384.822
2.005	710.613.705	21.099.736	260.986.104	992.699.545	246.601.365	12.799.653	1.252.100.560
<b>Total</b>	<b>1.747.911.457</b>	<b>69.629.542</b>	<b>318.777.435</b>	<b>2.136.318.434</b>	<b>793.229.317</b>	<b>23.639.197</b>	<b>2.963.186.945</b>

Fuente: Elaboración propia en base a UCOFIN. (En pesos corrientes)

(a) Res. 5/03 y 64/03. Res. 543/03 y 251/03

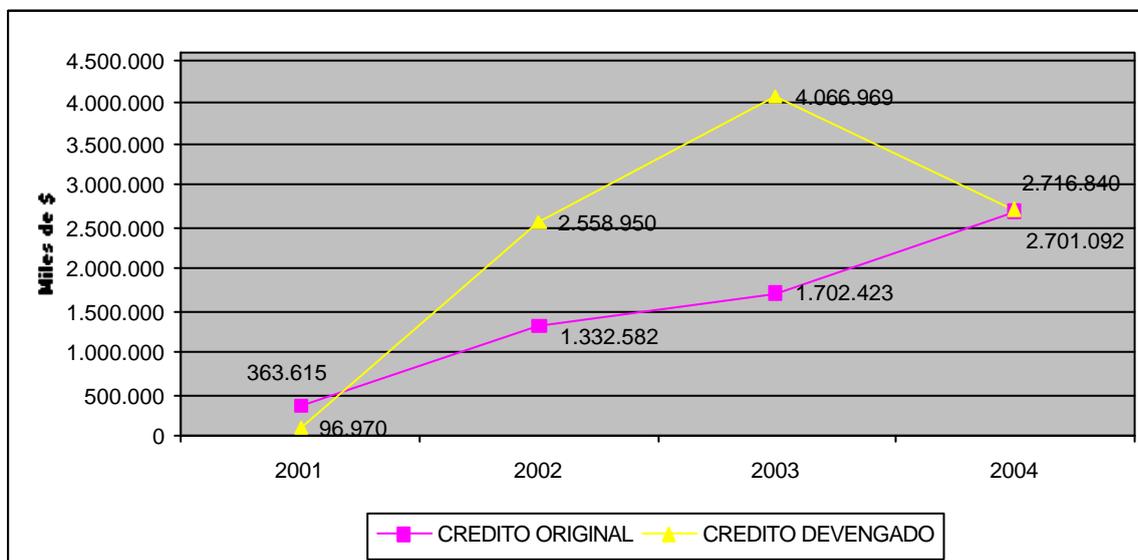
(b) Dto. 301/04

**Gráfico 1** Evolución de los recursos del total de los Fondos Fiduciarios, según las respectivas leyes presupuestarias.



Fuente: Elaboración propia en base a Leyes de Presupuesto. Ministerio de Economía. (En pesos corrientes)

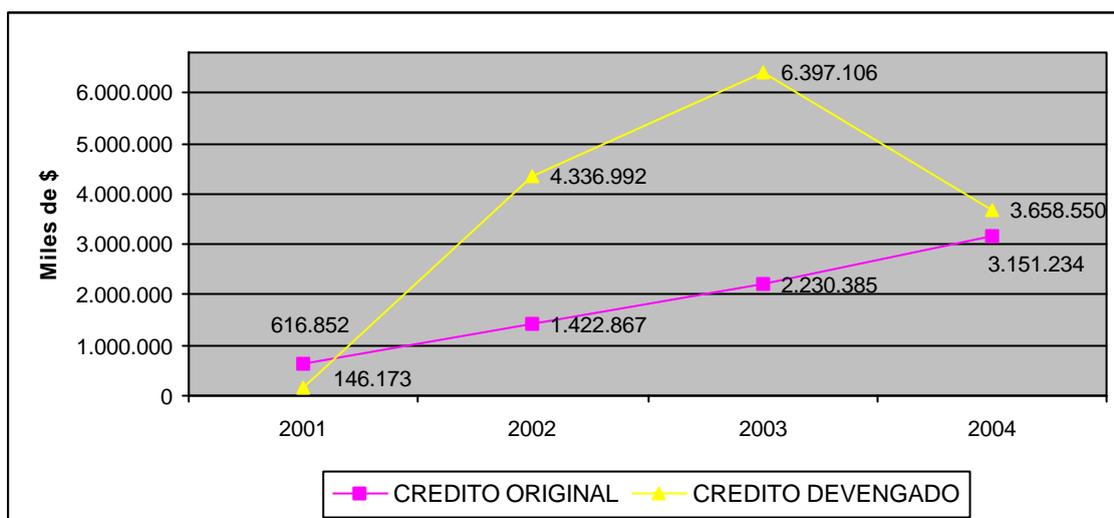
**Gráfico 2.** Diferencia entre los créditos originales y los créditos devengados, de los gastos del total de los fondos fiduciarios. (a)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2001-2004. Ministerio de Economía. (En pesos corrientes)

(a) Tanto los créditos originales como los créditos devengados que atañen a los gastos del total de los fondos fiduciarios, se corresponden con la suma de los totales de gastos corrientes y de gasto de capital.

**Gráfico 3** Diferencia entre los créditos originales y los créditos devengados, de los recursos del total de los fondos fiduciarios. (a)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuenta de Inversión 2001-2004. Ministerio de Economía. (En pesos corrientes)

(a) Tanto los créditos originales como los créditos devengados que atañen a los recursos del total de los fondos fiduciarios se corresponden con la suma de los totales de recursos corrientes y de recursos de capital.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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](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](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](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](http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2004/2004_212.pdf)
- Azpiazu Daniel y Schorr Martín. (2003) Crónica de una sumisión anunciada: las renegociaciones con las empresas privatizadas bajo la Administración Duhalde. Ed. Siglo XXI. Argentina.
- Azpiazu Daniel y Julieta Pesce. (2003) La Privatización del Sistema Vial en la Argentina ¿Errores de Diseño o Desmedidos Privilegios para una Fracción del Poder Económico Local?. Documento de Trabajo N° 11 del Proyecto "Privatización y Regulación en la Economía Argentina" (BID 1201/OC-AR PICT 99-02-07523), Mayo.
- Barbeito Alberto C. y Corina Rodríguez Enríquez (2005). Presupuesto 2006: La distribución tendrá que esperar. Análisis de Coyuntura N° 9, Noviembre.
- CEPAL (2004) Desarrollo productivo en economías abiertas.  
<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/14980/P14980.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- Cossio, Juan. (2000) El fideicomiso. Una herramienta de desarrollo y protección. Revista “Desarrollo y Gestión”. Enero , N° 4. Ed. Errepar.
- Gaggero Jorge y Federico Grasso (2005). La cuestión tributaria en Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma. Documento de Trabajo N° 5 – Julio.
- Federación Latinoamericana de Bancos. XV Congreso Latinoamericano de Fideicomiso COLAFI (2005).  
[http://www.felaban.com/memorias\\_congreso\\_colafi\\_2005\\_2.php](http://www.felaban.com/memorias_congreso_colafi_2005_2.php)
- Fideicomiso para el Desarrollo Estratégico del Sureste (FIDES), México  
[www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx)
- Fideicomiso para la Comisión Nacional de Caminos Alimentadoras y Autopistas (CONACAL), México [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)

- Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARARC), México [www.banxico.org.mx](http://www.banxico.org.mx) , [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx)
- Fondo Carretero (FONCAR), México [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx)
- Fondo de Inversión en Infraestructura, México [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)
- Fröhlich, Juan R.; Andrade, Jorge A. (1996) Fideicomiso, aspectos jurídicos y tributarios. Doctrina Tributaria, t. 16, n. 194, pp. 997-1030
- Fundación Ricardo Rojas – CEPP (2005) Jornada “Fideicomisos Públicos y Control Republicano, Buenos Aires, Abril. [http://ar.geocities.com/cepp\\_rojas/Biblioteca/PublicJornadaFideicomisos.pdf](http://ar.geocities.com/cepp_rojas/Biblioteca/PublicJornadaFideicomisos.pdf)
- Instituto Mexicano del Transporte, México [www.imt.mx](http://www.imt.mx)
- Kiper, Claudio M. y Lisoprawski, Silvio. (1999) Teoría y Práctica del Fideicomiso. Editorial Desalma. Capítulo IV: Fideicomiso Público. El estado como fideicomitente
- Las Heras, José María (2004). Estado eficiente : administración financiera gubernamental. Un enfoque sistémico. Ed. O. Buyatti
- Lo Vuolo, Rubén *Estrategia Económica para la Argentina. Propuestas*. Buenos Aires: Siglo XXI/Fundación Osde/Ciepp, 2003
- Manzano, Carmen Graciela: “El Tratamiento Presupuestario y Contable de los Fondos Fiduciarios Públicos”, XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público ASAP, Jornadas San Luis 2002. [http://ar.geocities.com/cepp\\_rojas/Biblioteca/FPublico-Manzano.pdf](http://ar.geocities.com/cepp_rojas/Biblioteca/FPublico-Manzano.pdf)
- Martin, Julian A. (1996) Securitización. Fideicomiso. Fondos de Inversión. Leasing. Tratamiento Impositivo. Price Waterhouse. Buenos Aires. Octubre.
- Rodríguez Azuero, Sergio. (1990) Contratos Bancarios, Ed. Felaban, Bogotá.
- Osvaldo A. Soler y Asociados. (2000) Fideicomiso. Buenos Aires
- Secretaria Comunicaciones y Transporte, México [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx)
- Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, México [www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)
- Sistema de Control de Transporte (SICOTRA), México [www.sct.gob.mx](http://www.sct.gob.mx)
- Tratado Teórico Practico de Fideicomiso. (2000) Directora: Beatriz Mary de González. Editorial: AD-HOC. 2º Edición-Febrero.
- Unidad de Coordinación de Fideicomisos de Infraestructura. [www.ucofin.gov.ar](http://www.ucofin.gov.ar)
- Uña Gerardo (2005), El Congreso y el Presupuesto Nacional, Konrad Adenauer Stiftung
- Villegas Carlos Gilberto. (1996) Operaciones Bancarias. Tomo II. Rubinzal-Culzoni Editores. Año 1996.