

# **Fondos Fiduciarios en Argentina: un mecanismo sui generis de asignación del gasto público.**

Patrucchi Leticia y Lilljedahl Matilde.

Cita:

Patrucchi Leticia y Lilljedahl Matilde (2010). *Fondos Fiduciarios en Argentina: un mecanismo sui generis de asignación del gasto público*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/313>

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

### **Título**

Fondos Fiduciarios en Argentina: un mecanismo *sui generis* de asignación del gasto público.

### **Autoras**

Matilde Lilljedahl

([lilljedahlmatilde@hotmail.com](mailto:lilljedahlmatilde@hotmail.com))

Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA)

Leticia Patrucchi

([lepatrucchi@fibertel.com.ar](mailto:lepatrucchi@fibertel.com.ar))

Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA)

### **Nombre del panel**

“Gestión, gobernabilidad y desarrollo. Argentina en la última década”.

**Área:** Teoría Política. **Subárea:** Legitimidad y Gobernabilidad

### **Resumen**

Este trabajo indaga las características de un tipo particular de institución fiscal estatal – los fondos fiduciarios- y su vinculación con dos principios constitucionales básicos de la organización del Estado argentino: el republicanismo y el federalismo. Para ello, reconstruye histórica y normativamente el surgimiento y evolución de los fondos fiduciarios, caracteriza los vigentes y analiza sus efectos sobre el control presupuestario del Congreso Nacional. Asimismo, en la medida que los fondos más relevantes cuantitativamente distribuyen bilateralmente recursos a provincias, analiza un caso en particular, El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, indagando su impacto en el equilibrio fiscal federal.

## Introducción

La figura del fondo fiduciario se extendió a la esfera pública argentina a mediados de los noventa, simultáneamente a su codificación en el derecho privado. La constitución de estos fondos respondió entonces a una necesidad concreta derivada de la inestabilidad en el sistema financiero internacional: sostener la política económica basada en el régimen de convertibilidad monetaria frente a los efectos de la crisis fiscal mexicana de 1994. Específicamente, se incorporó en el ámbito público en 1995 (Ley 24.441) con el objetivo de garantizar el financiamiento a largo plazo de políticas específicas (asistencia financiera a entidades públicas, obras de infraestructura, etc). Al limitar la re-direccionalidad de los recursos públicos hacia otros fines, este mecanismo de asignación del gasto buscaba reforzar la previsibilidad de las erogaciones estatales.

La implementación del contrato de fideicomiso creció sin que se haya desarrollado previamente una normativa de fondo que definiera y estableciera los criterios para su constitución, organización, funcionamiento, modificación y extinción. La inexistencia de un marco jurídico específico impidió delimitar un esquema de responsabilidades y determinar los procedimientos de control sobre la gestión de los recursos públicos que los integran. Observamos, en este sentido, que el Fondo Fiduciario Público es una figura fiscal, política y jurídicamente controvertida, que fue dando lugar a controversias sobre su naturaleza jurídica y su pertinencia como herramienta fiscal. Estas discusiones aún no se han saldado, a pesar de la difusión que han tenido como mecanismos de financiamiento público y del creciente volumen de los recursos estatales que administran.

En el marco de esas discusiones es que se inscribe este trabajo. Sin pretender saldarlas- y considerando que constituyen todavía una arista poco desarrollada del debate sobre las instituciones fiscales estatales- este trabajo busca caracterizar la evolución de esta herramienta poniendo énfasis en dos dimensiones que atraviesan la gestión de los fondos fiduciarios en la Argentina. La primera dimensión, remite al carácter republicano del Estado, específicamente a la división de poderes y el rol de decisión y control que el Poder Legislativo tiene sobre los ingresos públicos. La segunda, refiere al carácter federal del Estado, particularmente a las instituciones fiscales que lo coordinan y regulan.

Respecto a la dimensión republicana, el trabajo reconstruye histórica y normativamente el surgimiento y evolución de los fondos fiduciarios y sus efectos sobre el control presupuestario ejercido por el Congreso Nacional. Este análisis, adquiere particular relevancia considerando que en una década la cantidad de Fondos se cuadruplicó y su presupuesto en términos nominales aumentó alrededor del 200 por ciento (entre 2004 y 2008), representando una proporción de alrededor del 4,50 por ciento del Presupuesto Nacional. Frente a ello, recién a partir de 2001 existe información presupuestaria sobre los mismos, que sin embargo, es presentada como planillas anexas al Presupuesto de la Administración Pública Nacional y reflejan únicamente su flujo financiero. Asimismo, diferentes normativas -generales y de cada fondo- autorizan movimientos presupuestarios por fuera de lo presentado en las mencionadas planillas anexas.

Respecto a la dimensión federal, la Argentina se caracteriza por presentar fuertes desequilibrios fiscales verticales, en cuyo marco, cobran importancia distintos mecanismos de transferencias de recursos fiscales del Estado Nacional a las provincias.

Uno de estos, son las transferencias por coparticipación, que coexisten con partidas de recursos que negocian la Nación y las provincias a través de leyes especiales, transferencias no automáticas, transferencias implícitas (regalías, promoción industrial, etc), fondos fiduciarios, programas nacionales, entre otros. Estos últimos han ido ganando en importancia, representando actualmente más del 40 por ciento de las transferencias totales. Como consecuencia, predominan mecanismos de distribución de recursos más flexibles sustentados en negociaciones bilaterales entre el Gobierno Nacional y los representantes de cada provincia.

En ese marco, cobra relevancia cuantitativa y cualitativa el análisis de un fondo fiduciario específico, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP). Cuantitativamente, porque representa poco más del 30 por ciento del total de recursos transferidos a provincias por leyes especiales y un 10 por ciento de la coparticipación. Cualitativamente, porque en el marco de las debilidades normativas de este tipo de herramientas fiscales, este fondo canaliza la ayuda financiera que la Nación brinda a las provincias endeudadas. Esta problemática, la del endeudamiento provincial, ha ido cobrando en los últimos años un lugar central en el equilibrio fiscal federal, incrementando la importancia, en consecuencia, de este fondo fiduciario.

Para desarrollar estos temas el trabajo se organiza en tres apartados. El primero, presenta la figura del fideicomiso público y el marco normativo en el que se ha implementado en la Argentina. El segundo, describe la evolución de los fondos fiduciarios del Estado Nacional y presenta un mapa de las principales características de cada uno de ellos. El tercero, se concentra en el estudio del FFDP, poniendo el énfasis en su impacto para las relaciones fiscales federales. Finalmente, se presentan las principales conclusiones del trabajo.

### **La figura del fondo fiduciario público y su introducción en la Argentina**

La implementación de los fondos fiduciarios públicos se enmarcó en una tendencia regional por generar instrumentos financieros que permitieran una asociación entre el sector público y el privado en el financiamiento de infraestructura que dinamice el desarrollo de las economías nacionales (Lo Vuolo y Seppi, 2006). Como herramienta de política fiscal los fondos fiduciarios públicos promueven separar determinados recursos del Presupuesto Público a fin de garantizar su afectación al financiamiento de determinadas políticas que requieren para su ejecución de más de un ejercicio presupuestario. La intangibilidad de los recursos fideicometidos, en contextos económicos estructuralmente inestables, garantizó el financiamiento de inversión real directa. Algo que tradicionalmente había constituido una de las principales variables de ajuste del gasto público en la región. De acuerdo a los datos presentados por CEPAL (2004), se estima que durante la década del noventa alrededor del cincuenta por ciento de los recortes del gasto público en los países latinoamericanos fue realizado sobre los gastos de capital.

Siguiendo a Kiper y Lisoprawski (2003) “El fideicomiso público es un contrato por medio del cual la Administración nacional, por intermedio de alguna de sus dependencias, en carácter de fiduciante, transmite la propiedad de bienes de dominio público o privado del Estado, o afecta fondos públicos a un fiduciario para realizar un

fin de interés público” (s/p). De esta definición se desprende que la transferencia de los bienes no es absoluta, si no que una vez finalizado el periodo acordado, el patrimonio que conformó el fideicomiso es reincorporado al Estado Nacional. En última instancia el fundamento del contrato de fideicomiso es la estabilidad del objeto en virtud del cual fue constituido y la confianza entre las partes implicadas.

Esta figura introdujo como novedad en el Sistema de Administración Financiera nacional, una suerte de presupuesto garantizado por más de un ejercicio, asegurando el financiamiento de obras o programas a largo plazo. Si bien a partir de la reforma del Sistema Presupuestario de 1992 se estableció el presupuesto plurianual por términos de tres años, las proyecciones contenidas en el mismo no revestían obligatoriedad alguna, sino que se elaboraban en sentido informativo. Con la incorporación de la figura del fideicomiso se aseguraba la intangibilidad de los recursos, garantizando un horizonte de estabilidad en el financiamiento de determinadas metas de políticas a largo plazo.

Las primeras experiencias en la gestión de los fondos se dieron a mediados de la década del noventa, en el marco de la reforma financiera del Estado. En muchos sentidos este mecanismo para asignar gastos al margen del sistema presupuestario contradujo el sentido de las medidas reformistas orientadas a transparentar y unificar la administración financiera estatal.

En la experiencia internacional se denominó fideicomiso público porque, como herramienta fiscal, asimiló el fundamento jurídico último del contrato de fideicomiso privado, expresado en la estabilidad y la confianza. En nuestro país, a pesar de no reflejar estas características, los fondos se sustentaron jurídicamente en la estructura contractual del fideicomiso financiero privado, dispuesta en la Ley N° 24.441.

En la práctica, la gestión fiduciaria del Estado Nacional mostró claros signos de inestabilidad, tanto en lo jurídico como en lo que se refiere al objeto y a la composición de los fondos. Los plazos del contrato, sus objetivos, los recursos que los constituyen y los actores destinados como población beneficiaria pueden cambiar, al punto de desnaturalizar el acuerdo original que dio lugar a la creación del fondo. De allí que, Lo Vuolo y Seppi (2006) señalan que los fondos fiduciarios nacionales se asimilan más a los “fondos de afectación específica” que históricamente existieron en el país, y han sido utilizados para desviar recursos quitándolos del control presupuestario de las instituciones competentes.

Pese al crecimiento que esta herramienta tuvo como mecanismo de financiamiento público y el volumen de recursos estatales que administran, el fondo fiduciario público es una figura fiscal, política y jurídicamente controvertida, que da lugar a vastas discusiones conceptuales sobre su naturaleza jurídica y su pertinencia como herramienta fiscal.

Uña (2007) y Lenardón (2008) reconocen la utilidad de los Fondos Fiduciarios en la medida que sirvieron para garantizar estabilidad en el financiamiento de obras públicas, en contextos macroeconómicos inestables. A diferencia de las asignaciones presupuestarias ordinarias, los gastos fiduciarios quedaron exentos de las medidas de ajuste fiscal, características de los noventa. A su vez, la seguridad jurídica y la solvencia fiscal derivadas del contrato de fideicomiso generaron un clima de previsibilidad que sirvió de incentivo a los inversores nacionales e internacionales en la etapa previa e

inmediatamente posterior al *default*. Ello permitió gestionar políticas en beneficio de determinados sectores productivos y sociales cuya ejecución comprometía recursos por más de un ejercicio fiscal (Lenardón, 2008).

De acuerdo con Uña (2007), en la actualidad los fideicomisos públicos se transformaron en un instrumento “todo terreno” de la política económica, utilizándose para apoyar decisiones del gobierno en diversos ámbitos. En los noventa apoyaban políticas de reforma estructural y ajuste fiscal, orientadas a sostener el régimen de convertibilidad. En la actualidad, otorgan subsidios y promueven sectores económicos específicos. De esta forma su utilización se fue alejando de la principal finalidad que sustentaba su creación en el ámbito público: otorgar previsibilidad al financiamiento de políticas públicas de mediano y largo plazo, especialmente proyectos relacionados con obras de infraestructura.

Lo Vuolo y Seppi (2006) señalan que actualmente la desinformación y las fallas en los mecanismos de control ponen a los fondos fiduciarios en el centro de las críticas. En primer lugar, no integran el Sistema de Información Financiera (SIDIF), en el que se registra toda la actividad financiera de la Administración Pública Nacional (Administración Central, organismos descentralizados e Instituciones de la Seguridad Social). En segundo lugar, no existe una norma que establezca qué tipo de información contable-financiera debe ser presentada por los agentes fiduciarios al finalizar el ejercicio fiscal; no se prevé la obligación de que sus estados contables sean revisados por un auditor externo y publicados periódicamente; no están reglamentados los aspectos referidos a la liquidación de sus remanentes, ni existe una prohibición expresa de que el Poder Ejecutivo redefina el objeto de los fondos ni re-direccione el patrimonio afectado a los mismos.

De acuerdo a su fundamento conceptual y fiscal el fideicomiso público se justificaría cuando se constituye para fines que exceden las metas que pueden ser alcanzadas desde el sistema presupuestario, ya sea nacional o provincial, con recursos que no son típicamente presupuestarios. Sin embargo, basándose en las características de la actividad fiduciaria del Estado Nacional, en el 2005 un informe especial de la Auditoría General de la Nación señaló que no existe evidencia que justifique la creación de fondos separados del Presupuesto Nacional para financiar la ejecución de obras públicas. Así mismo, destacó las inconsistencias normativas que caracterizaron la regulación sobre la constitución y funcionamiento de los fideicomisos públicos.

Ello es relevante a la luz de que el Estado Nacional utilizó esta herramienta para asignar gasto público durante más de una década sin sancionar la normativa pertinente. Por el contrario, el marco jurídico que regula la materia está conformado mayoritariamente por los actos administrativos que disponen, en cada caso, la creación del fideicomiso (Lenardón, 2008). Sobre la evolución del marco normativo nos detendremos en el siguiente apartado, destacando las normas que regulan aspectos comunes de los fondos, en cuanto a su tratamiento presupuestario, desde 1995 hasta la actualidad.

### **El derrotero de su marco jurídico**

En 1995 se reguló - a través de la Ley N° 24.441 de “Financiamiento de la vivienda y la construcción”- la figura contractual del fideicomiso financiero privado. Ese mismo año,

se introdujo la figura del fideicomiso público como herramienta fiscal, tomado los criterios jurídicos del derecho privado, sin que se haya desarrollado previamente una normativa de fondo que definiera y estableciera los criterios para la constitución, organización, funcionamiento, modificación y extinción de los fondos fiduciarios públicos. En la práctica, estos se fueron incorporando a través del acto administrativo que los creaba: Decretos, Disposiciones Ministeriales, Resoluciones o Leyes. En consecuencia, se configuró una estructura normativa ecléctica e inconsistente, que obstaculizó la delimitación de un esquema de responsabilidades y el desarrollo de sistemas de control sobre la gestión de los recursos públicos que integraban los fondos.

La primera ley nacional que avanzó en la superación de la casuística normativa de la actividad fiduciaria pública fue la Ley N° 25.152 de Solvencia Fiscal, sancionada a fines de 1999. La misma estableció que los fondos fiduciarios públicos debían ser creados a través de una ley nacional; y que la Ley de Presupuesto Nacional debía incluir los flujos financieros que se originaran por la constitución y el uso de los fondos fiduciarios, integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional.

Al año siguiente, la Ley N° 25.401 de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2001 incorporó, en planilla anexa, los flujos financieros de los Fondos Fiduciarios. En función de ello, estableció que los agentes fiduciarios debían presentar la información requerida por la Secretaría de Hacienda, en especial aquella relacionada con los estados presupuestarios, contables y financieros de los fondos involucrados, conforme a los lineamientos establecidos por dicha Secretaría. A su vez, se comprometió al Jefe de Gabinete de Ministros a rendir cuenta ante el Congreso de la Nación sobre la actividad financiera de los mismos, dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la decisión administrativa distributiva de los créditos presupuestarios de la Administración Pública Nacional.

La Ley N° 25.565 de Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 2002 avanzó en la formalización de los fondos fiduciarios estableciendo su incorporación al Sector Público Nacional. Esta medida los colocó bajo la órbita de las disposiciones de la Ley N° 24.156 de Administración Financiera. En este sentido se modificó el Artículo N° 8 de la Ley N° 24.156 incluyendo los incisos c) y d) -Otros entes excluidos expresamente de la Administración Pública Nacional y Fondos Fiduciarios respectivamente - dentro del universo de aplicación de la norma. Esta disposición reforzó la universalidad del sistema presupuestario, que fue uno de los objetivos medulares de la reforma de la administración financiera en los inicios de la década del noventa.

Dos años más tarde, la Ley N° 25.917 de Responsabilidad Fiscal, determinó la obligación de incluir el presupuesto de los Fideicomisos en las Leyes de Presupuesto nacional y provinciales, como una medida para controlar el gasto público, contribuyendo a transparentar las asignaciones del gasto público. A su vez, reforzó la institucionalidad de este mecanismo al incluir al Congreso de la Nación en el debate en torno a las asignaciones presupuestarias fiduciarias. Sin embargo, ese mismo año, el Presidente autorizó a través del Decreto N° 906/04 al Ministro de Economía y Producción y al de Planificación Federal y Obras Públicas a modificar el destino de los recursos transitoriamente disponibles de los fondos gestionados en el ámbito de dichos ministerios. El único requisito contemplado era el dictado de una Resolución Administrativa conjunta. A su vez, el Decreto estableció la creación de un Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional cuya función

era instruir sobre la inversión de las disponibilidades líquidas sin aplicación temporaria de los fondos. En general, este tipo de contradicciones formales y de hecho han caracterizado históricamente la actividad fiduciaria del Estado Nacional.

La falta de una norma de fondo que estableciera las características y los condicionantes de los fondos fiduciarios impidió precisar los alcances y limitaciones de esta figura en el ámbito fiscal. Pese a las debilidades de control y las incongruencias jurídicas señaladas, los fondos fiduciarios se consolidaron como herramienta fiscal dentro del sistema de administración financiera estatal. A continuación se describe su evolución en el contexto macroeconómico argentino, desde la década del noventa hasta la actualidad.

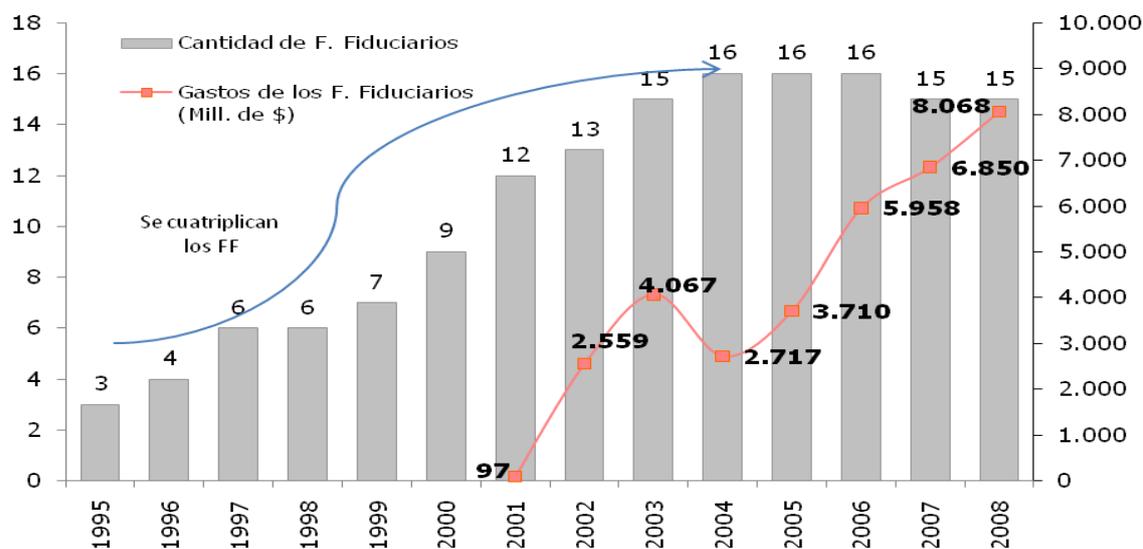
### **Evolución de los Fondos Fiduciarios Públicos en Argentina (1995 -2008)**

En Argentina, la constitución de Fideicomisos Públicos respondió a la necesidad concreta de sostener la política económica basada en el régimen de convertibilidad monetaria, frente a los efectos de la crisis fiscal mexicana de 1994. Pero además, este mecanismo le permitió al gobierno enfrentar problemas económicos exógenos y endógenos, simultáneamente. Así, frente a la amenaza de iliquidez derivada de la contracción del crédito internacional provocado por la Crisis del Tequila, el gobierno creó, a través del Decreto Nacional N° 445/95, el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria. Su función era fortalecer al sector financiero interno en vistas a su capitalización, mediante la compra y venta de acciones de entidades financieras y el otorgamiento de préstamos.

Por otro lado, la afectación de recursos a través de fideicomisos buscó sortear las medidas de ajuste del gasto público dispuestas por la Ley N° 25.152 de Responsabilidad Fiscal, así como agilizar las inversiones públicas apartando dichos recursos del proceso presupuestario. Esto permitió garantizar estabilidad en el financiamiento de terminadas obras públicas y estimular la economía a través de la reactivación del empleo y la inversión.

En aproximadamente una década la cantidad de Fondos aumentó más de cuatro veces, pasando de 3 Fondos en 1995, a 16 Fondos en 2004. Si bien a partir de 2004 la cantidad de fondos se mantiene, salvo en los años 2007 y 2008, su presupuesto, en términos nominales, aumentó más del 200 por ciento (en el periodo 2004-2008). En el gráfico I se observa la evolución de la cantidad de Fondos Fiduciarios y el incremento de sus gastos.

**Gráfico I**  
**Cantidad de Fondos Fiduciarios y evolución de sus gastos (1995-2009)**  
 (Base devengado)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Oficina Nacional de Presupuesto – MECON.

Recién a partir de 2001 existe información presupuestaria sobre los Fondos Fiduciarios que integran el Sector Público Nacional, mostrando un incremento significativo en los gastos fiduciarios. Desde 2004 en adelante los gastos consolidados del sector fiduciario, es decir, la suma de los gastos que realizaron los Fondos Fiduciarios, se mantienen en una proporción de alrededor del 4,50% del Presupuesto General de la Nación. El Cuadro I, muestra la evolución de los gastos consolidados del sector fiduciario en relación a los gastos de la Administración Pública Nacional, desde 2003 a 2008.

**Cuadro I**  
**Cuadro I: Comparativo de gastos**  
**Administración Pública Nacional/Fondos Fiduciarios (base devengado)**  
 (base devengado)

Año	I-Gastos APN (en millones de \$)	II-Gastos FF (en millones de \$)	II / I
2003	56.804,60	4.066,97	7,16%
2004	64.275,35	2.716,84	4,23%
2005	86.839,24	3.710,28	4,27%
2006	105.892,94	5.958,17	5,63%
2007	142.421,08	6.850,01	4,81%
2008	192.974,14	8.068,27	4,18%
Porcentaje de Incremento nominal de los gastos	240%	98%	5,05%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Cuenta de Inversión - MECON.

Observamos que entre 2003 y 2008 el incremento nominal del total de gastos de la Administración Pública Nacional fue de un 240 por ciento, mientras el incremento nominal de los gastos fiduciarios en el mismo periodo estuvo alrededor del 98 por ciento. El incremento nominal de los gastos fiduciarios en el periodo 2003 – 2008 es significativo, teniendo en cuenta que fue poco menos de la mitad del crecimiento nominal del total de gastos de la Administración Pública Nacional.

De 2003 a 2008 en promedio los gastos de los Fondos Fiduciarios representaron el 5,05 por ciento de los gastos de la Administración Pública Nacional. Esto supone un incremento considerable teniendo en cuenta que de 2001 a 2003 los gastos fiduciarios representaron en promedio solo el 0,3 por ciento de los gastos de la Administración Pública Nacional.

De acuerdo a lo observado, los fondos fiduciarios no constituyen una excepción en la gestión del gasto público, si no un instrumento difundido y de uso común. De allí la importancia de pensar las implicancias y el impacto de este mecanismo sobre las instituciones fiscales y de control en general, y en particular sobre el esquema de incentivos que determina la asignación del gasto público en el marco del debate parlamentario en torno al presupuesto. A continuación presentamos una tabla con los fondos fiduciarios vigentes y algunas de sus principales características.

**Cuadro II**  
**Principales características de los Fondos Fiduciarios en la órbita del Sector Público Nacional**

Nombre	Norma de creación	Año	Plazo	Objetivo	Principales fuentes de recursos
Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial	Decreto 286/95	1995	25 años	Asistir a las Provincias o Municipios en la privatización de las entidades financieras y empresas públicas y asistir y financiar programas que contemplen el saneamiento de las deudas provinciales	Financiado con las acciones de YPF prestamos internacionales (BIRF y BID) y recursos del Tesoro Nacional
Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria	Decreto 445/95	1995	2000	Suscribir e integrar aportes de capital u otorgar préstamos a entidades financieras	Aportes del Estado Nacional y de convenios o acuerdos con organismos internacionales
Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica	Decreto 1331/96	1996	s/d	Promoción y fomento de la investigación y desarrollo, la tecnología, la asistencia técnica y la innovación	Aportes del Estado Nacional y de convenios o acuerdos con organismos internacionales
Fondo Fiduciario de Capital Social	Decreto 675/97	1997	35 años	Promover el desarrollo del sector de la microempresa	Utilidades obtenidas por Lotería Nacional S.E.(ejercicios 1992, 1993, 1994 y 1995); recursos presupuestarios; aportes de organismos internacionales
Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional	Ley 24.855	1997	s/d	Financiación de obras de infraestructura económica y social.	Venta de las acciones del Banco Hipotecario S.A.; Tesoro Nacional y préstamos internacionales
Secretaría de Hacienda-BICE	Decreto 1.245/98	1998	S/d	Implementación de programas de financiamiento para el sector privado para promover las exportaciones	Créditos por financiamiento de exportaciones argentinas del BCRA y otras fuentes
Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas (ex F. Fid. de Capitalización Bancaria)	Decreto 342/00	2000	12 años	Asistir financieramente a entidades financieras, de seguros, prestadoras de servicios de salud, educación, bienes y servicios culturales, ciencia, tecnología y energía nuclear	Activos del FFCB y recursos de entidades financieras y de organismos multilaterales de crédito
Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Ley 25.300 -Decreto 1074/01	2001	25 años	Realizar aportes de capital y brindar financiamiento a mediano y largo plazo para inversiones productivas a las empresas.	Tesoro Nacional

Nombre	Norma de creación	Año	Plazo	Objetivo	Principales fuentes de recursos
Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa	Ley 25.300 - Decreto 1074/01	2001	25 años	Otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca y ofrecer garantías directas a las entidades financieras acreedoras de las MIPyMEs	Activos integrantes del fondo fiduciario que administra el BICE y aportes de organismos internacionales, entre otros
Sistema de Infraestructura del Transporte	Decreto 976/01	2001	30 años	Subsidio a empresas prestadoras de servicios de transporte público y concesionarias viales y realizar obras de infraestructura para el transporte ferroviario	Tasas sobre el gasoil; tasas viales y aportes del Estado Nacional
Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica	Decreto 1381/01	2001	30 años	Desarrollo de los proyectos de infraestructura de obras hídricas	Tasa de Infraestructura Hídrica: (\$ 0,05) por cada litro de nafta y por cada metro cúbico de gas natural distribuido por redes
Fondo para la Recuperación de la Actividad Ovina	Ley 25.422	2001	Permanente	Adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos	Tesoro Nacional y aportes de organismos internacionales, provinciales y de los productores
Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas	Ley 25.565 (Artículo 75)	2002	19 años	Compensaciones tarifarias para la Región Patagónica, Departamento Malargüe de la Provincia de Mendoza y de la Región conocida como "Puna"	Recurso con afectación específica y recargo de hasta un 7,5 por ciento sobre el precio del gas natural
Fideicomiso para la Refinanciación Hipotecaria	Ley 25.798	2003	S/d	Refinanciamiento para los deudores hipotecarios con vivienda única que se vieron perjudicados tras la devolución	Parte de los recursos del Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas
Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria de Software	Ley 25.922	2004	S/d	Asistencia y financiamiento para la creación, diseño, desarrollo, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de software	Presupuesto Nacional y penalidades previstas ante el incumplimiento de la Ley 25.922

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de las normativas referidas en el cuadro

De acuerdo a los objetivos de estos dieciséis fondos fiduciarios se pueden reconocer tres grandes ejes: financiamiento de obras de infraestructura, asistencia financiera a las provincias y subsidios al sector privado. Salvo el caso del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, el de Capital Social, el de Infraestructura Regional y el ex Fondo de Capitalización Bancaria, en los otros casos su normativa de creación señala como fuentes de financiamiento mayoritaria recursos típicamente presupuestarios, es decir, Transferencias del Tesoro Nacional, créditos internacionales y recursos de afectación específicas. En los restantes, no se elimina, pero aparece como secundaria.

Entre 2001 y 2003 se crearon ocho fondos, es decir que el 50 por ciento de los fondos que existen en la actualidad surgieron en el contexto inmediatamente previo y posterior a la crisis de 2001. De 2003 en adelante, cuando la economía comienza a mostrar signos de recuperación, expresando un crecimiento sostenido del PIB en una tasa promedio de 8 por ciento anual, dejan de crearse nuevos fondos, pero los gastos de los existentes se duplican. Ello va en línea con la hipótesis de LoVuolo y Seppi (2006), según la cual los fondos fiduciarios nacen en circunstancias de déficit y ajuste fiscal profundo para eludir las restricciones macroeconómicas, y se expanden en términos de gastos paralelamente al crecimiento del superávit de las cuentas públicas, que sobrevino luego del abandono del Régimen de Convertibilidad.

En el 2009 el gasto fiduciario consolidado - ocho mil ochocientos millones de pesos - representó alrededor del 4 por ciento de los gastos fijados para la Administración Pública Nacional - doscientos treinta y cuatro mil millones de pesos -. Del total de los gastos del sector fiduciario, alrededor del 96 por ciento se concentró en los cuatro fondos expuestos a continuación:

**Cuadro III**  
**Principales Fondos Fiduciarios según su gasto fiduciario (2009)**

Fondo Fiduciario	Gastos Totales
De Infraestructura Hídrica	\$ 637.133.370
Para el Transporte Eléctrico Federal	\$ 938.041.031
Desarrollo Provincial	\$ 1.595.990.841
Sistema Infraestructura de Transporte	\$ 5.308.188.037
	<b>\$ 8.479.353.279</b>

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N° 26.422 de Presupuesto General de la Administración Pública Nacional - ejercicio 2009.

Los fondos señalados son los más antiguos y desde su creación fueron los más importantes en términos cuantitativos. A pesar de su peso relativo fueron creados por Decreto, salvo el Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal que se constituyó a través de una Resolución Ministerial. Esto implica que fueron decisiones sobre la asignación de recursos en las que el Congreso de la Nación no participó.

#### **Análisis de caso: el Fondo Fiduciario para el desarrollo provincial (FFDP)**

La relevancia de estudiar como caso el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP) se sustenta en tres dimensiones. Por un lado, como ya señalamos, su relevancia

cuantitativa: constituye el segundo fondo fiduciario que mayor cantidad de fondos del Estado nacional administra. En segundo lugar, fue creado por decreto – profundizando la falta de participación del Poder Legislativo- en el año 1995, siendo uno de los primeros fondos constituidos, posibilitando ver su trayectoria en el largo plazo. Finalmente, nos permite introducir la problemática de las instituciones federales como otra de las dimensiones que se ven lesionadas por este tipo de herramientas presupuestarias. En la medida que los puntos anteriores fueron desarrollados previamente, nos detenemos aquí en una breve caracterización analítica de esta tercera dimensión.

La Argentina se organiza bajo la forma federal de gobierno, donde una de las dimensiones de mayor tensión entre niveles de gobierno se da en el plano fiscal (Patrucchi, 2007). A modo ilustrativo, las provincias financian en promedio sólo un 50 por ciento de sus gastos corrientes con fuentes fiscales propias<sup>1</sup> y sólo cuatro provincias (Santa Cruz, Chubut, Ciudad de Buenos Aires y Neuquén) lograron financiar más de tres cuartas partes de estos gastos con dicha fuente<sup>2</sup>. Si bien en este aspecto “Argentina no escapa a la tendencia internacional, en donde la participación de los niveles subnacionales en los recursos totales no ha crecido en proporción al aumento del gasto en este nivel” (Cetrángolo y Jiménez; 2004:10) la brecha aquí es notoriamente más amplia –aún sobre otros países federales- poniendo al sistema de transferencias fiscales en el centro de la escena intergubernamental.

Uno de estos mecanismos, las transferencias por coparticipación, involucran más del 25 por ciento del total de los recursos tributarios Nación/Provincias, constituyendo sólo una parte del universo y, más importante aún, aquella que ha sido menos permeable a variaciones temporales en la distribución interprovincial<sup>3</sup>. En este sentido, coexiste con partidas de recursos que negocian la Nación y las provincias a través de leyes especiales, transferencias no automáticas, transferencias implícitas (regalías, promoción industrial, etc.), fondos fiduciarios, programas nacionales, entre otros<sup>4</sup>, representando actualmente más del 40 por ciento de las transferencias totales. Como consecuencia, predominan mecanismos de distribución de recursos más flexibles sustentados en negociaciones bilaterales entre el Gobierno Nacional y los representantes de cada provincia. En ese marco el FFDP, como uno de esos mecanismos, representa poco más del 30 por ciento del total de recursos transferidos a provincias por leyes especiales y un 10 por ciento de la coparticipación. Como señala Uña (2007) “se [ha] convertido en un instrumento para institucionalizar un mecanismo de relación financiera entre la Nación y provincias por fuera del Régimen de Coparticipación Federal de Ingresos Públicos” (: 9).

---

<sup>1</sup> Este promedio que esconde grandes disparidades cuyos valores extremos están representados por las provincias de Chubut con un 103,43 (arrojando superávit de recursos propios/gastos corrientes) y Formosa con un 8,62.

<sup>2</sup> Tres de las cuales reciben significativos ingresos por regalías. Esta relevante señalarlo ya que refleja como cambios en el equilibrio de potestades de recursos a partir de negociaciones entre los gobiernos provinciales y nacional modifican sustancialmente su autonomía fiscal.

<sup>3</sup> Entre 1992-2006 la pérdida provincial respecto al coeficiente nacional fue del 50% mientras la distribución a nivel interprovincial presentó sólo variaciones del 0,3% (Patrucchi, 2007)

<sup>4</sup> Las primeras incluyen transferencias de libre disponibilidad (transferencia de servicios (Ley 24.049), suma fija impuesto a las ganancias, fondo compensador de desequilibrios regionales, entre otros) y de asignación específica (bienes personales (Ley 23.966), ganancias (obras infraestructura social básica, entre otros), FONAVI, FEDEI, Vialidad provincial, entre otros). Dentro de las transferencias no automáticas, Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y el subsidio al consumo de gas, entre otras.

Por los motivos antes presentados, el FFDP no sólo nos permite analizar en profundidad su impacto en el equilibrio de las facultades presupuestarias entre Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, sino también la fragilidad de las instituciones fiscales federales. Si bien, como veremos luego, este fondo ha sufrido modificaciones en sus funciones, su principal objetivo se concentra en asistir financieramente a las provincias respecto a su deuda pública, problemática que se ha vuelto central en el federalismo fiscal argentino de la última década.

### **Caracterización del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial**

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial fue uno de los primeros fondos fiduciarios públicos. Fue creado en 1995 por el Decreto N° 286/95 por un período de dos años (art. 6). Está constituido por el Estado Nacional (fiduciante), el Banco de la Nación Argentina (fiduciario) y las provincias, la Ciudad de Buenos Aires o los bancos total o parcialmente de propiedad de las Provincias o Municipios (beneficiarios).

Para comprender los objetivos que persiguió la creación de este fondo es necesario recuperar la contextualización del escenario económico de 1995, pos crisis del Tequila, realizada en apartados anteriores. En el marco de las políticas de ajuste fiscal y reforma estructural impulsados por el Estado Nacional -fundamentalmente durante la primera mitad de la década del '90- en 1993 la Nación y las provincias firman el *Pacto federal para el empleo, la producción y el crecimiento* (1993) cuyo articulado impulsaba en las provincias este modelo desarrollado a nivel nacional (Patrucchi 2005). Cuando en 1994 estalla la crisis del Tequila las finanzas públicas nacionales y provinciales se deterioran, en un escenario de cierre del crédito internacional. Así se señala en los considerandos del decreto de creación:

"dicha tarea [la comprometida en el acuerdo de 1993] implica un esfuerzo de organización y financiero, que en muchos casos puede exceder las posibilidades de las propias provincias, por sus limitaciones para acceder a los mercados voluntarios de crédito en las actuales circunstancias. Que mientras ese proceso se demora las pérdidas en que incurren muchas organizaciones bancarias y empresarias de propiedad total o parcialmente provincial, agravan un cuadro de por sí delicado de las finanzas locales. [...] Que ello podría perjudicar al funcionamiento del conjunto de la economía, pues precisamente en un momento en el que se advierte cierta retracción del crédito externo, es cuando mayor tranquilidad debe brindarse a los inversores, accionistas y depositantes".

En ese marco, los objetivos iniciales del fondo fueron asistir a los bancos de provincia sujetos a privatización y fomentar la privatización de empresas provinciales<sup>5</sup>. Sus bienes

---

<sup>5</sup> En el marco de ese objetivo las funciones fueron "a) prestar fondos a los "beneficiarios" para atender situaciones de iliquidez transitoria o derivada de la excesiva inmovilización de carteras [...]; b) pagar los activos que adquiriese de los bancos con el fin de dotarlos de liquidez [...]; c) adelantar recursos a las provincias elegibles que les encomienden la privatización de sus empresas u otros activos, hasta un 70% de su valor probable de realización [...]; d) financiar programas de recursos humanos o fortalecimiento institucional de los beneficiarios; e) emitir títulos circulatorios, obligaciones negociables o contraer préstamos sindicados, con o sin garantías especiales; f) contratar consultores o asesores con el fin de preparar la documentación necesaria para la privatización de las entidades; g) asumir directamente, por

iniciales se constituyeron con acciones clase A de la privatización de YPF (más de 70 millones); previendo ya futuros ingresos de préstamos del BIRF, BID u otras instituciones multilaterales o nacionales de crédito, así como recursos provenientes del presupuesto nacional o provincial. Así, tres meses después de su creación se incorporaron dos préstamos de organismos internacionales –BID y BIRF- a los bienes del fondo y en 1998 un tercer préstamos del BIRF, los cuales totalizaron U\$S 1.416 millones. (AGN 2004: 1)

Durante este primer período el fondo gestionó la privatización de 17 bancos provinciales en 15 provincias. Si bien había algunas cláusulas generales del contrato – como garantizar con coparticipación el pago de intereses o cuotas, donde el Banco Nación podía debitar directamente (inciso 3, art.6 del Modelo de Convenio)- los acuerdos eran firmados bilateralmente entre la Nación y las provincias. Así, el articulado de los Convenio Forma dejaba un importante margen para la inclusión de distintos gastos, así como de particularidades en las condiciones de los préstamos. Por otro lado, tanto en el decreto de creación como en el contrato de fideicomiso la delimitación y definición de las funciones de cada uno de los integrantes no estaba explicitada, y sólo se señala que será administrado siguiendo las instrucciones que imparta el Ministerio de Economía a través de la Secretaría de Hacienda (art. 2, Decreto N° 286/95). Volveremos sobre este punto más adelante. El siguiente cuadro muestra las provincias que participaron en el proceso de privatización de bancos provinciales y los montos comprometidos para 2001.

**Cuadro IV**  
**Deudas por privatizaciones de bancos provinciales con el FFDP (2001)**

Jurisdicción	FFDP privatización de bancos - en miles de \$-	En % de la deuda total	En % de la deuda con mediación del Estado nacional
Catamarca	44.252	8,4	18
Corrientes	12.827	1,2	14
Chaco	75.608	4,8	16
Entre Ríos	75.620	8,1	93
Formosa	78.372	6,2	22
Jujuy	50.457	5,5	14
La Rioja	52.345	10,4	81
Mendoza	273.228	23,0	100
Misiones	76.555	7,1	35
Río Negro	79.592	7,4	20
Salta	49.341	7,7	75
San Juan	78.231	10,3	39
San Luis	50.154	74,8	100
Santa Cruz	79.613	37,0	96
Santa Fe	152.007	17,4	100
Sgo del Estero	49.342	16,0	54
Tucumán	79.553	6,2	18

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias - MECON.

---

convenio con las provincias, la tarea de privatizar los bancos que resulten elegibles; [...]” (inciso segundo, contrato de fideicomiso).

Como se observa en la primera columna los montos de financiamiento fueron muy dispares considerando las necesidades fiscales de cada institución sujeta a privatización. Asimismo, generó diferentes grados de compromiso de endeudamiento. Con la excepción de la provincia de San Luis y Santa Cruz, la participación en la deuda total era poco significativa, en tanto la misma estaba concentrada para entonces en un 35 por ciento en título públicos e igual proporción con organismos internacionales. Sin embargo, 8 de las 17 jurisdicciones concentraban más del 50 por ciento de sus deudas con organismos del Estado Nacional. Esta situación marcó el primer hito en el incremento de la capacidad de negociación bilateral entre el Estado nacional y cada provincia.

Las disparidades en las condiciones de los acuerdos con cada jurisdicción muestran la lógica bilateral de los mismos y la falta de mecanismos formales de procedimientos. A modo ilustrativo, presentamos dos situaciones.

En primer lugar, el caso de la privatización del banco de la provincia de Chaco. En agosto de 1995 la provincia de Chaco firma un convenio con el FFDP para la completar el 60 por ciento restante de la privatización de su entidad bancaria, por un monto de \$ 78 millones. Sin embargo, 4 años después -por dificultades financieras en la entidad- el gobierno provincial promueve un salvataje a la institución, y firma un nuevo acuerdo el FFDP. En 1999 acuerden un Nuevo Convenio de Asistencia Financiera por U\$S 12 millones (Ley provincial N° 4.685), mostrando los vaivenes en la eficacia de los objetivos perseguidos por estos préstamos.

En segundo lugar, el informe realizado por la AGN (2004) encontró fuertes diferencias entre las condiciones –desembolsos, plazos, ejecución de las garantías pautadas- de los préstamos otorgados para privatizaciones a distintas provincias, siendo claros las diferencias en la modalidad –específicamente en cantidad y plazos- de los desembolsos realizados entre la Provincia de la Rioja y Catamarca (: 38).

Asimismo, la falta de un claro marco normativo en los convenios, así como la fuerte injerencia del Ministerio de Economía en la ejecución de las acciones del fondo modificaron en numerosas oportunidades las condiciones de los acuerdo, de forma específica en algunos casos- como los anteriormente descriptos- o bien en términos generales. Así, por ejemplo, el informe AGN (2004) señala que “por medio de la nota sin número del 1° de febrero de 2002, el Secretario de Hacienda solicitó al Presidente del Comité Directivo del FFDP *“no produzca descuentos respecto de las cuotas adeudadas por las Provincias por los préstamos referidos en concepto de intereses y amortización”*. Los “préstamos referidos” son los de privatización de bancos provinciales y municipales y los programas de saneamiento fiscal” (: 12).

En 1998, tres años después de la creación del fondo, el Decreto N° 1289 amplió sus funciones incorporando el financiamiento de programas de reforma fiscal, financiera, económica o administrativa de las provincias y el saneamiento de las deudas de los estados provinciales, su renegociación y/o cancelación. Asimismo, a través de la ley de presupuesto del año 2002 (Ley N° 25.565) se extendió su plazo de duración hasta el año 2025. Previamente, distintas normativas habían ido extendiendo parcialmente la duración del fondo, en muchos casos superponiéndose unas con otras. Por ejemplo, la Ley 24.623 de 1996 ya había facultado al Poder Ejecutivo a extender su vigencia por 15 años.

La falta de normativa en torno a los procedimientos fue subsanándose parcialmente luego de cinco años de creación del fondo a través de distintas Resoluciones del Ministerio de Economía (N° 50/2000; N° 1076/2000; N° 694/2001). Sin embargo, la falta de delimitación de funciones y responsabilidades de los distintos miembros del fondo fiduciario no se subsanaron. Respecto a la delimitación de las funciones, y a modo de ejemplo, la Resolución N° 50/2000 establece en su artículo 11 que tanto el monto máximo de recursos que el fondo podrá prestar a cada provincia en concepto de saneamiento fiscal como el número de desembolsos y su magnitud serán determinados por el mismo fondo, y en el artículo 12 establece que es la Subsecretaría de Relaciones con Provincias (MECON) quien tendrá a su cargo la aprobación final del programa presentado por la provincia, dictaminando sobre el monto, condiciones y desembolsos de la asistencia financiera. En este sentido, el informe de la AGN antes señalado encuentra fuertes debilidades de gestión del fondo sustentadas en la excesiva concentración de las funciones del mismo en el Poder Ejecutivo Nacional, concentración que se fue profundizando con las sucesivas modificaciones normativas que afectaron principalmente las funciones propias de la figura del Fiduciario desde el Banco Nación hacia el Poder Ejecutivo Nacional (2004: 14). Es decir, diluye la separación entre fiduciante y fiduciario.

En síntesis y siguiendo el análisis realizado por la Sindicatura General del Nación (SIGEN) (2006: 3-4), la evolución normativa y de administración del fondo muestra la inexistencia de un marco regulatorio; la falta de normativa clara respecto a las funciones y alcances; la falta de correspondencia entre las distintas modificaciones a las funciones del fondo –es decir, la ampliación de las mismas – y Contrato de Fideicomiso (firmado en 1998); debilidades en la auditoría de los estados contables del mismo; entre otras, como la ausencia de manuales de procedimientos.

### **El impacto de las nuevas funciones del FFDP**

Dado que uno de los objetivos centrales de la selección de este fondo se encuentra en el rol que cumple actualmente dentro del universo de instituciones fiscales federales, nos interesa detenernos en caracterizar las herramientas que incorpora el fondo en materia de endeudamiento provincial. Como señalamos previamente, las funciones del fondo fiduciario se fueron ampliando y complejizando<sup>6</sup>. Esa ampliación convirtió el FFDP en el organismo que tuvo a su cargo el rescate de las deudas provinciales tras la crisis del 2001; y actualmente otorgar préstamos incluidos en la última de las funciones señaladas. Entre las principales herramientas nos interesa destacar: los programas de saneamiento fiscal, el canje de la deuda pública provincial y el programa de unificación monetaria (PUM) y los programas de financiamiento ordenado (PFO). Estos programas fueron financiados con recursos del Tesoro Nacional, y en menor medida con recursos del propio fondo fiduciario (Oficina Nacional del Presupuesto 2007: 14).

---

<sup>6</sup> Siguiendo el informe elaborado por la SIGEN (2006) la normativa involucra: “Privatización de Bancos Provinciales y/o Municipales (Decretos N° 643/95 y N° 712/95, Resoluciones N° 67bis/95 SFByS, 279/98 MEyOSP y 1100/98 MEyOSP); Saneamiento Fiscal de las Jurisdicciones Provinciales (Decreto N° 1289/98, Resoluciones N° 1076/00 ME y N° 694/01 ME); Emisión de Lecop (Decreto N° 1004/01); Unificación Monetaria (Decretos N° 743/03, y N° 957/03, Resoluciones N° 335/03 ME y N° 430/03 MEP); Conversión de la Deuda Pública Provincial (Decretos N° 1387/01 y N° 1579/02 y Resoluciones N° 774/01 ME y N° 539/02 ME) y Programa de Financiamiento Ordenado (Decretos N° 2263/02, N° 297/03 y N° 1274/03)” (: 11).

Los primeros, consistieron en extensión de los plazos y la reducción de las tasas de interés del endeudamiento provincial, específicamente extendiendo las deudas a plazos no inferiores a los 10 años con uno de gracia (Ley 25.235 art.7). Respecto de la implementación diferencial de este programa, el informe de la AGN (2005) hace un exhaustivo análisis del caso de la provincia de Buenos Aires concluyendo que “difiere en plazo y condicionalidades de todo lo actuado y normado por el FFDP” (: 25). Entre las más significativas se destaca que “La Provincia de Buenos Aires no le otorga facultades al FFDP para que retenga recursos que pueda percibir por cualquier concepto, en caso de que aquellos retenidos sobre los recursos coparticipables no fuesen suficientes para conformar la garantía del Convenio” (AGN 2005: 25).

El programa de canje voluntario de la deuda provincial, implementado a partir de 2001, abarcó las deudas provinciales elegibles en préstamos garantizados con recursos de la coparticipación, en donde se establecía que esta afectación de recursos no superaba el 15 por ciento del total y la diferencia la garantizaba el Estado nacional a partir del Fondo Fiduciario de Desarrollo Provincial (FFDP). Es decir, las provincias asumen una deuda con la Nación y esta responde ante los acreedores. Un aspecto a resaltar de este acuerdo, es que a cambio las provincias también se someten a un control periódico fiscal y financiero por la Nación, que en caso de incumplimiento de metas, puede unilateralmente incrementar la tasa de interés de la deuda o reprogramar el pago en términos más estrictos. En este último participaron 18 de las 24 jurisdicciones provinciales: Buenos Aires, Córdoba, Salta, Neuquén, Chubut, Tucumán, San Juan, Río Negro, La Rioja, Formosa, Catamarca, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Jujuy, Chaco, Corrientes y T. Del Fuego por un monto total de \$ 29.808 millones.

Respecto a la implementación del canje, la SIGEN (2006) realizó un informe de auditoría detectando discrecionalidades en la formas de implementación en distintos casos provinciales en relación a los conceptos que se incluyen en los acuerdos, entre otras, prolongaciones de los plazos de vencimiento de las distintas etapas según lo previsto en la normativa y falta de homogeneidad en la información que las provincias presentan para el seguimiento de las metas comprometidas. Respecto del primero el informe señala “la existencia de conceptos que son aceptados o aprobados por una resolución ministerial que no son finalmente plasmados en los convenios respectivos suscriptos con cada provincia, como así también otros conceptos no son reflejados y aceptados detalladamente en resolución alguna, siendo finalmente incorporados en los convenios respectivos” (: 29)

Por su parte, el objetivo del PUM implementado en el año 2003, fue retirar de circulación las cuasimonedas (títulos provinciales), reemplazándolas por moneda nacional de curso legal. Este programa incluyó a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, La Rioja, Mendoza y Tucumán, a partir de la emisión de BODEN 2012 y 2013 por parte del Ministerio de Economía Nacional.

Finalmente, en el 2002 se crea el Programa de Financiamiento Ordenado (PFO) a partir de la sanción del Decreto N° 2263, programa que actualmente continúan bajo la denominación de Programas de Asistencia Financiera (PAF). Su objetivo fue asistir las necesidades financieras de las provincias a través del otorgamiento de préstamos por parte del Gobierno Nacional, con el fin de atender vencimientos o déficit financieros que estas no puedan afrontar. Su implementación se realiza a través de la firma de

acuerdos bilaterales, en donde se fijan las condiciones anuales de los préstamos otorgados (tasas anuales decrecientes acompañado de un programa de reducción de déficit). Adhirieron a este programa las provincias de Buenos Aires, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Río Negro, San Juan y Tucumán.

La implementación de estas nuevas herramientas modificó sustancialmente el escenario de las relaciones fiscales federales, al ligar una de las erogaciones centrales de las administraciones provinciales a negociaciones con el Poder Ejecutivo Nacional. Estas negociaciones, no sólo refieren a las diferencias en torno a los convenios celebrados en cada caso -algunos de los cuales hemos ilustrado en los apartados anteriores- sino también a las demoras en el envío de los fondos comprometidos por parte del Estado Nacional. Tanto en uno u otro caso constituyen una fuente de negociación fiscal federal determinante en muchos escenarios provinciales, que la convierten en un mecanismo paralelo al Régimen de Coparticipación de Impuestos.

Para completar este análisis, dedicaremos la última sección de este trabajo a presentar un panorama cuantitativo de la importancia que el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial adquiere como institución fiscal federal.

### **La deuda provincial y el papel del FFDP**

Si bien las cuentas públicas provinciales han sido históricamente deficitarias, podían sobrellevarse a través de otros mecanismos de financiamiento por fuera del endeudamiento, mecanismos que se fueron cerrando con las reformas estructurales de principios de los noventa. Al quedar como único mecanismo, facilitado por estar atado, como garantía de pago, a los ingresos por coparticipación, el problema del endeudamiento subnacional estalla a fines de dicha década (Pon, 2003: 68-69, Cetrángolo, et. al., 2002: 20-21). En ese marco, surgen las herramientas de rescate en la órbita del FFDP reseñadas previamente, a través de las cuales la Nación absorbe el endeudamiento provincial y/o financia los desequilibrios provinciales a través del otorgamiento de créditos a las provincias. Su impacto se resume en el siguiente cuadro que muestra la evolución del endeudamiento provincial según el acreedor.

**Cuadro V**  
**Distribución de la deuda provincial según acreedor 1997 y 2008**  
- en porcentaje del stock de deuda total-

	1997	2008
<b>Gobierno Nacional</b>	3,3	3,2
<b>Bancos y Financieras</b>	37,9	1,2
<b>FFDP</b>	0,0	65,0
<b>Organismos Internacionales</b>	21,0	10,7
<b>Deuda consolidada</b>	4,8	0,8
<b>Títulos Públicos</b>	33,1	19,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias- MECON.

Los contratos entre los extremos del período resultan elocuentes. En 1997 más del 60 por ciento del endeudamiento provincial se concentrada en bancos y financieras y títulos públicos. En este año, el FFDP ya había comenzado a otorgar algunos préstamos – vinculados a la privatización de bancos provinciales- pero al ser financiados con préstamos internacionales vía el FFDP no se considera en el desagregado ofrecido por el organismo esta información desagregada. Es decir, el endeudamiento referido a organismos internacionales incluye los correspondientes al FFDP.

Más de una década después, y por efecto de las herramientas que el Estado Nacional impulsa a través del FFDP, este último –y por su intermedio el Estado Nacional- se transforma en el principal acreedor de las deudas provinciales, alcanzando el 65 por ciento de las mismas. El nivel de concentración en un único actor se consolida frente a todos los restantes comparando sus niveles de participación en el año 1997.

Ahora bien, este agregado esconde el peso diferencial que el endeudamiento en general, y la concentración del mismo en el FFDP, tiene según jurisdicción. Para analizar esto, presentamos el siguiente cuadro desagregando por provincias: nivel de endeudamiento, participación del FFDP y deuda sobre ingresos corrientes.

**Cuadro VI**  
**Distribución de la deuda por provincia y solvencia potencial (2008)**

	Participación % en deuda FFDP	Deuda FFDP/ Deuda Total	Deuda total/ Ingresos corrientes
<b>Buenos Aires</b>	37,5	56,9	114,9
<b>Catamarca</b>	1,8	79,5	51,4
<b>Córdoba</b>	9,2	66,4	83,0
<b>Corrientes</b>	3,3	83,4	77,0
<b>Chaco</b>	6,0	76,5	104,8
<b>Chubut</b>	1,0	66,7	26,6
<b>Entre Ríos</b>	4,1	78,5	64,2
<b>Formosa</b>	5,2	88,2	127,3
<b>GCBA</b>	0,0	0,7	11,9
<b>Jujuy</b>	5,0	92,2	132,3
<b>La Pampa</b>	0,0	4,1	9,7
<b>La Rioja</b>	0,6	59,2	31,4
<b>Mendoza</b>	4,2	68,8	66,3
<b>Misiones</b>	4,4	79,4	96,9
<b>Neuquén</b>	2,7	63,4	55,6
<b>Río Negro</b>	4,8	85,2	125,7
<b>Salta</b>	2,0	57,6	55,0
<b>San Juan</b>	2,0	75,4	56,2
<b>San Luis</b>	0,3	84,0	10,5
<b>Santa Cruz</b>	0,2	37,3	9,1
<b>Santa Fe</b>	0,2	9,9	10,3
<b>Santiago Del Estero</b>	0,1	28,2	6,9
<b>Tierra Del Fuego</b>	0,6	81,4	25,8
<b>Tucumán</b>	4,8	70,3	90,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias- MECON.

La primera columna de cuadro muestra el peso preponderante que la provincia de Buenos Aires tiene como principal deudora del fondo fiduciario. En ese marco, se vuelven más relevantes aún los señalamientos realizados por la AGN en relación a las condiciones de los convenios de préstamos con esta jurisdicción. Observando ahora la segunda columna, obtenemos que diez jurisdicciones tienen comprometido más del 75 por ciento de su financiamiento con este fondo fiduciario con lo cual incrementa el impacto de decisiones discrecionales, en la medida que cualquier variación afecta enormemente la situación de las cuentas fiscales provinciales. Y finalmente, la capacidad de alterar el equilibrio fiscal federal por parte del fondo se vuelve crítica en aquel sub-universo de jurisdicciones que teniendo más del 75 por ciento de su deuda comprometida con el FFDP, la solvencia potencial (medida en términos de deuda total sobre ingresos corrientes) supera el cien por ciento de los ingresos corrientes de la jurisdicción. Estos son los casos de las provincias Chaco, Jujuy, Formosa y Río Negro.

Esta primera aproximación al mapa de dependencia de las jurisdicciones provinciales a las decisiones en materias de financiamiento y administración del endeudamiento, pone en evidencia las debilidades de una herramienta fiscal sustentada en la opacidad y bilateralidad de los acuerdos, relegando el papel del Poder Legislativo no sólo en materia de control y contrapeso del Poder Ejecutivo, sino en su rol de articulador del principio federal.

## **Conclusiones**

A modo de reflexiones finales en este apartado recuperamos algunos de los lineamientos que venimos desarrollando en relación a la evolución de los fondos fiduciarios en nuestro país, centrándonos en su impacto en la dimensión republicana del Estado, expresada en la división de poderes y en el carácter federal de las relaciones fiscales entre los distintos niveles de gobierno.

Del análisis se desprende que, dado el porcentaje de los gastos que ejecutan los fondos fiduciarios no pueden ser considerados una excepción en la gestión del gasto público, sino que por el contrario son un mecanismo de asignación de recursos central. En este sentido señalamos que los fondos fiduciarios impactaron en la dimensión republicana del Estado modificando el equilibrio de las potestades presupuestarias del Poder Ejecutivo y Legislativo, que constituía el sustento del control fiscal estatal. De acuerdo con el sistema de administración financiera nacional el Poder Ejecutivo puede asignar gastos dentro de los límites que el Congreso de la Nación fija en la Ley de Presupuesto. Las facultades presupuestarias distribuidas en base al principio republicano de la división de poderes preservan la representatividad y la transparencia en la gestión de los fondos públicos.

En un primer momento los fondos fiduciarios públicos en la Argentina fueron utilizados para apoyar metas concretas de políticas públicas a largo plazo, sirviendo como garantía de financiamiento más allá del ejercicio fiscal. Sin embargo, como hemos desarrollado, los fondos han ido sufriendo modificaciones y alteraciones - en términos de plazos, fuentes de recursos, objetivos- convirtiéndose en una herramienta fiscal dúctil, asimilándose a los subsidios o a los fondos de afectación específica. La diferencia con estos últimos radica en que se someten al proceso presupuestario ordinario, dando lugar

a que el Congreso de la Nación participe tanto de su aprobación como del control posterior a su ejecución. Por el contrario, los fondos fiduciarios, tal como se gestionan en la actualidad favorecen el ocultamiento del destino del gasto público y en consecuencia dificultan su control.

Si bien fueron una herramienta apropiada para garantizar financiamiento en el marco de los constreñimientos fiscales característicos de los primeros años de la década del noventa; en los últimos años se los utiliza cada vez más para sortear el control parlamentario, apartando recursos del proceso presupuestario. Esto repercutió en la estructura de incentivos que permean las negociaciones presupuestarias socavando el rol central del Congreso de la Nación en la asignación y en el control posterior a la ejecución del gasto público.

El análisis de uno de estos fondos en profundidad nos permitió no sólo reforzar estas conclusiones del análisis en general de los fondos fiduciarios respecto a su impacto presupuestario, las variaciones en sus objetivos, la debilidad del marco normativo y la falta de controles institucionales en su gestión; sino también mostrando sus intersecciones con otras dimensiones institucionales centrales de la Argentina. Al respecto, nos referíamos a las instituciones fiscales federales y las herramientas de centralización de las decisiones en esta materia que se fueron consolidando durante las últimas décadas. Si bien esto no constituye una novedad en la trayectoria histórica del federalismo argentino, muestra las limitaciones que han tenido los intentos por generar instituciones de coordinación que superen la lógica de los acuerdos bilaterales. En este sentido, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial es un claro ejemplo de los efectos de esta debilidad institucional – la sólo modificación de sus objetivos en la crisis del 2001 son muestra de ello- así como de las salidas que se construyeron.

La profundización de esta herramienta modificó sustancialmente el escenario de las relaciones fiscales federales, al ligar una de las erogaciones centrales de las administraciones provinciales a negociaciones con el Poder Ejecutivo Nacional. Estas negociaciones, no sólo refieren a las diferencias en torno a los convenios celebrados en cada caso con las distintas jurisdicciones, sino también a las demoras en el envío de los fondos comprometidos por parte del Estado Nacional. A lo largo del análisis ilustramos estas discrecionalidades en base a la información que los informes que realizaron la Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación sobre la gestión del mismo.

Asimismo, mostramos que constituye una fuente de negociación fiscal federal determinante en muchos escenarios provinciales, que la convierten en un mecanismo paralelo al Régimen de Coparticipación de Impuestos. Su intervención marcó una concentración de los compromisos de deuda provincial –en promedio- de más de un 65 por ciento con el Estado Nacional. Si bien constituyó una salida viable a los desequilibrios provinciales del 2001, este incremento del poder de negociación del Estado Nacional se sustentó y sustenta en una institución – el fondo fiduciario- caracterizada por la debilidad normativa y en un mecanismo de asignación presupuestaria por fuera del poder de decisión y control del Poder Legislativo.

## Bibliografía

- Auditoría General de la Nación (2004) “Informe de auditoría de gestión del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial” Disponible en: [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar).
- Auditoría General de la Nación (2005) “Informe Especial Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional”. Disponible en: [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar).
- Cetrángolo, O. y Jimenez, J. (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”, Revista *CEPAL* N° 84, diciembre.
- “El Sistema Presupuestario de la Administración Pública Nacional” (2009). Disponible en: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).
- Cetrángolo, O., Jimenez, J., Devoto, F. y Vega, D. (2002) *Las finanzas públicas provinciales: Situación actual y perspectivas*, CEPAL, Buenos Aires.
- Geler, L y Hafford, D. (2007) “Riesgos de corrupción en Fideicomisos Públicos. Medidas en pos de una mayor transparencia”. Disponible en: [www.uca.edu.ar](http://www.uca.edu.ar).
- Informe de CEPAL (2004). *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*. Trigésimo periodo de sesiones, San Juan, Puerto Rico.
- Kipper C. y Lisoprawski S. (2003) *Tratado de Fideicomiso*, Lexis Nexis Depalma.
- Lenardón, F. (2008) *Fideicomiso Gubernamental*, Osmar D. Buyatti.
- Lo Vuolo, R. y Seppi, F. (2006) *Los Fondos Fiduciarios en Argentina. La privatización de los Recursos Públicos*. Documento de Trabajo N° 50, CIEPP, Buenos Aire.
- Oficina Nacional de Presupuesto (2009) “Informe sobre la Ejecución Presupuestaria de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional”. Disponible en: [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar).
- Patrucchi, L. (2005) “El “laberinto” de la coparticipación y el crecimiento de las asimetrías regionales en la Argentina (1990-2005)”, en CD-ROM del VII Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político- UNC y UCC.
- Patrucchi, L. (2007) “El que reparte, se queda con la mejor parte. Tendencias crecientes de centralidad fiscal y sus consecuencias para el federalismo Argentino (1988-2007)”, CD de las 4° Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC, UBA. ISBN: 978-950-29-1006-2.
- Pon, M. (2003) “Los orígenes del endeudamiento provincial”, Revista *Realidad Económica* N° 199, Buenos Aires.
- Sindicatura General de la Nación (2006) *Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial (FFDP)- Canje de Deuda Provincial*. Disponible en: [http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes\\_sigen/ia\\_mep060402.pdf](http://www.sigen.gov.ar/documentacion/informes_sigen/ia_mep060402.pdf)

-Uña, G. (2007) *Fondos Fiduciarios en la Argentina: Los “todo Terreno” de la Política Económica*, Documento de Trabajo N° 7, CIPPEC.

### **Fuentes de datos**

- Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con Provincias  
<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincias.html>

- Legislación Nacional. <http://www.infoleg.gov.ar/>

-Fondo Fiduciario Para el Desarrollo Provincial.  
<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ffdp/default1.htm>

- Oficina Nacional de Presupuesto – MECON. [www.mecon.gov.ar/omp/html/](http://www.mecon.gov.ar/omp/html/)