

Jornada sobre

FIDEICOMISOS PÚBLICOS Y CONTROL REPUBLICANO

*TRANSPARENCIA, EFICIENCIA Y DISCRECIONALIDAD
EN EL USO DE FONDOS PÚBLICOS*



Centro de Evaluación
de Políticas Públicas



FUNDACION
RICARDO
ROJAS

Abril de 2005



Centro de Evaluación
de Políticas Públicas

MIEMBROS DEL CEPP

Mg. Damián Staffa

Licenciado en Ciencia Política.

*Master en Economía y Políticas Públicas
(Instituto Torcuato Di Tella - BID)*

Dr. Oscar Darío Rinaldi

Abogado.

*Maestría en Ciencia de la Legislación -
USAL (Tesis pendiente)*

CPN Carlos Esteban Salazar

Contador Público Nacional.

*Maestría en Administración Pública - UBA
(Tesis pendiente)*

Lic. Jorge Lerche

*Licenciado en Ciencias de la
Comunicación.*

*Curso de Posgrado sobre Opinión Pública
y Medios de Comunicación - FLACSO*

Lic. Martín Arisnabarreta

Licenciado en Ciencia Política.

*Especialista en Gestión Estratégica de
Recursos Humanos - UBA. (Tesis pendiente)*

CPN José Luis Cebrian

Contador Público Nacional

Jornada sobre

FIDEICOMISOS PÚBLICOS Y CONTROL REPUBLICANO

*TRANSPARENCIA, EFICIENCIA Y
DISCRECIONALIDAD
EN EL USO DE FONDOS PÚBLICOS*

Expositores:

Dra. Alejandra Caballero

Asesora de la Asociación Argentina
de Presupuesto Público - ASAP

Diputado Oscar Lamberto

Presidente de la Comisión
Parlamentaria Mixta Revisora de
Cuentas

Senador Gerardo Morales

Secretario de la Comisión
Parlamentaria Mixta Revisora de
Cuentas

Moderador:

Dr. Leandro Despouy

Presidente de la Auditoría General de
la Nación

Realizada el Martes 26 de abril de 2005
en la Sede de la Fundación Ricardo
Rojas, Hipólito Yrigoyen 2038.

cepp_rojas@yahoo.com.ar

Dr. Leandro Despouy, Presidente de la Auditoría General de la Nación

Muchísimas gracias a la Fundación Ricardo Rojas y al Centro de Evaluación de Políticas Públicas por invitarnos, por ofrecernos este ámbito de reflexión. Quiero agradecerles también la presencia de ustedes, una concurrencia muy numerosa, lo que habla de la calidad de los expositores, de la actualidad del tema.

Este asunto ha sido de gran actualidad en la propia institución que presido, la Auditoría General de la Nación, donde acabamos de concluir un primer relevamiento de los Fondos Fiduciarios del Sector Público Nacional¹, cuyas comprobaciones sin duda podrán alumbrar el inicio de las reflexiones que esta tarde nosotros nos proponemos hacer.

Ese relevamiento ha mostrado, en principio, que hay un crecimiento en el desarrollo de este instrumento, de esta herramienta financiera nacida con el Derecho romano. Ya en aquellos años era una herramienta de *fiducia*, de fe, de confianza.

Un fondo fiduciario es la transferencia de una propiedad a alguien para que cumpla una función específica; presenta entonces dos particularidades: se basa en una relación de confianza y se trata de una unidad patrimonial autónoma con un destino específico.

Nuestro relevamiento prueba, por una parte, que a partir de 1994 se fue acentuando el uso de este instrumento. Empezó habiendo uno o dos fondos fiduciarios por año, para llegar a ser 16 en la actualidad. Por otra parte, nuestro estudio verifica que la incidencia de estos flujos financieros dentro del Presupuesto es cada vez mayor; actualmente es del 5%. No olvidemos que se trata de fondos financieros con mayor posibilidad de utilización, que lo que caracteriza al Presupuesto. La inelasticidad del Presupuesto hace que tenga generalmente un destino preciso, por lo tanto este 5% de una calidad particular debe ser subrayado precisamente por las características con que puede ser utilizado.

Nuestro estudio revela que los fondos fiduciarios son heterogéneos en cuanto al origen: cinco fueron creados por ley, pero hay un porcentaje mayor de fondos creados por decreto o por mera resolución, o bien son el resultado de acuerdos de cooperación.

También son heterogéneos normativamente los destinos de los Fondos, según sean bancarios, de

infraestructura, etc. Esto generó en las actividades de auditoría dificultades sobre todo en la comparación de los diferentes tratamientos contables, que hacen que dificulte las posibilidades de hacer comparaciones. Esta diversidad dificultó las comparaciones contables.

Cada Fondo organiza la información contable a su manera, y la presenta con notorio retraso, lo que estaría indicando que estos recursos no son objeto de un tratamiento riguroso. De hecho, sólo recientemente han sido incorporados en la normativa de la Ley de Administración Financiera: tradicionalmente no aparecían vinculados a la necesidad de una auditoría externa.

Otras normas vinieron a suplir la ausencia de una homogeneidad legislativa, de un tratamiento único. Así, por ejemplo, se incorporó a los Fondos Fiduciarios en el Presupuesto, se determinó que debían ser establecidos por ley, no ya por decreto. En ese sentido, el diputado Lamberto ha tenido una participación importante en la posibilidad de ampliar el artículo 8° de la Ley de Administración Financiera para incluir estos fondos. Paulatinamente se va dando, un cierto tratamiento normativo de inclusión por el que las unidades de las plantas de personal que deben utilizarse sean las de las propias jurisdicciones, para evitar una expansión del gasto.

En fin, hay algunas normas que de todos modos según el informe serían suficientes para una regulación adecuada de este tipo de instrumento, herramienta, esencialmente financiera.

Recientemente, el decreto 906 permite una cierta movilidad de los fondos. De esta manera, fondos destinados, por ejemplo, a infraestructura, podrían ser utilizados para las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, es decir, serían utilizados financieramente. Esto nos alerta que se estaría desvirtuando una figura basada originariamente en la confianza.

Al decir de Alejandra Caballero, cuando entran en crisis los instrumentos tradicionales de financiamiento surgen éstos, de última instancia, pero es necesario cuidar que no se gasten, que no se pierdan, que no se vacíen de esa base esencial que es la confianza.

Me voy a permitir hacer una breve presentación de los expositores.

Alejandra Caballero es especialista en planificación de inversiones y proyectos de infraestructura, ha sido expositora de múltiples conferencias y seminarios; y ahora trabaja en investigaciones para el sector público y es investigadora de la Asociación Argentina de Presupuesto Público.

El senador Gerardo Morales ha cumplido también una actividad muy intensa como parlamentario y como senador también tiene una práctica y una vida política muy intensa en su propia provincia de Jujuy, de la

¹ Informe de la Auditoría General de la Nación aprobado por Res. 23/2005. (www.agn.gov.ar)

cual ha sido parlamentario y ha cumplido otras funciones. También se ha desempeñado en el ámbito docente y en el ámbito académico.

Él ha sido uno de los que han impulsado vivamente, dentro de la Comisión Parlamentaria Mixta, que estos temas sean objeto de auditoría. En ese sentido, gran parte del rendimiento del trabajo de auditoría al que me referí anteriormente, surge de la acción combinada del Senador Gerardo Morales y el propio Presidente de la Comisión Parlamentaria Mixta, el hoy Diputado Nacional Oscar Lamberto.

El doctor Lamberto es parlamentario desde 1985. Ha sido mayormente diputado pero también, en un período del 2001 al 2003, fue senador. Presidió la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas desde el Senado y lo ha hecho también desde Diputados.

Ha presidido la Comisión de Presupuesto también durante muchos años. Ha desempeñado una función importante en lo relativo a los Fondos Fiduciarios; tuvo una participación decisiva en la reforma que introdujo la Ley N° 25.565 a la Ley de Administración Financiera 24.156.

Él nos contará, en detalle, cómo la ampliación del artículo 8° de esa Ley, posibilitó a la AGN auditar estos fondos.

El doctor Lamberto es escritor, es autor de varias publicaciones literarias. Ha retratado también nuestro drama nacional en su conocido libro sobre los 100 peores días², que fueron precisamente aquéllos en los que él estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda.

Con esta breve, pero intensa, emotiva y sincera presentación le voy a dar, en primer lugar, la palabra a Alejandra Caballero.

EXPOSICION Dra. ALEJANDRA CABALLERO

En primer término muy buenas tardes. Es para mí un gusto compartir esta jornada con ustedes. Es un honor poder acompañar a panelistas tan prestigiosos en esta Jornada sobre Fideicomisos Públicos y Control Republicano y quiero agradecer especialmente en nombre de la Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera y en el mío propio, la invitación para presentar este instrumento y compartir algunas reflexiones, a la Fundación Ricardo Rojas y al Centro de Evaluación de Políticas Públicas.

En realidad, el objetivo de mi exposición es presentarles una visión de la experiencia argentina en el diseño, la implementación y la administración de fondos fiduciarios o de fideicomisos públicos, tomando, si nos alcanza el tiempo, un caso particular en el sector de infraestructura.

El vocablo fideicomiso proviene de latín *fideicomisum* y significa "a la conciencia fiel", porque tiene como base y como sustento la confianza. En inglés se llama trust que también significa confianza. Según Salvat, entre las acepciones del término "fiel", incluye como definición "...el que corresponde a la confianza en él depositada o a lo que de él exige el deber".

En tiempos modernos y posmodernos y desde hace muchos años, el fideicomiso ha demostrado en todo el mundo ser una herramienta versátil y dúctil para viabilizar estructuras de financiamiento en proyectos financieros. Por la seguridad que representa encapsular de manera efectiva activos físicos, recursos financieros, de aplicación directa e indirecta, o flujos de fondos presentes o futuros, a través de este antiguo y noble instituto del derecho civil, hoy modernizado.

Ofrece transparencia, brinda seguridad jurídica, permite agilizar y estandarizar procedimientos administrativos mejorando la eficiencia y facilita la correcta programación del repago de inversiones con flujos de fondos a partir de ingresos futuros.

Para comprender la naturaleza del fideicomiso tenemos que ubicarnos rápidamente en el concepto de "dominio". Estamos en el campo del derecho privado, no del derecho administrativo. En el Derecho Civil, más precisamente, existen dos clases de derechos: los derechos personales, que regulan relaciones entre personas, y los derechos reales, que regulan relaciones entre persona y cosas:

El dominio es el rey de los derechos reales porque es el que otorga las facultades más amplias de uso y goce a quien es titular de este derecho. El dominio puede ser perfecto o imperfecto. El dominio es imperfecto, cuando el titular del derecho de dominio se desprende en forma voluntaria de algunas de las facultades que le son propias. En este caso, quienes transitamos por los derechos reales decimos que se aplica el carácter de "elasticidad", porque el dominio es como un elástico en cuanto a las facultades que tiene el titular, ya que se puede expandir o contraer.

Justamente, el dominio fiduciario es uno de los tipos de dominio imperfecto de donde surgen el fideicomiso y los fondos fiduciarios. La ley 24.441 fue sancionada con diversos objetivos, todos relacionados en alguna medida, y logró compatibilizar viejos institutos jurídicos con modernas herramientas de ingeniería financiera.

Lamentablemente, la ley sólo contempló en aquel

² Los cien peores días. El fin de la convertibilidad. Ed. Biblos, Buenos Aires, 2004.

momento, y reguló fideicomisos privados; entonces nos encontramos con que los fideicomisos públicos no se encuentran específicamente encuadrados hoy en ningún marco legal y se les debe aplicar por analogía la ley 24.441, lo que genera contradicciones, riesgos e inconsistencias severas, que atentan con la nobleza del instituto en sí y contra la solvencia y seguridad que deben ofrecer los fondos fiduciarios públicos.

Hay fideicomiso cuando una persona, a quien se llama fiduciante, transmite a otra que es el fiduciario, bienes determinados en propiedad, y ésta última se obliga a ejercer la propiedad de esos bienes en beneficio de quien se designe en el contrato beneficiario, y a transmitir estos bienes al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o a un tercero que se denomina fideicomisario.

Ésta es la definición de la ley 24.441. El Fideicomiso no constituye, ni una enajenación ni una venta. La naturaleza jurídica del Fideicomiso es la de un patrimonio de afectación, pero sin embargo es sujeto imponible, o sea que tributa impuestos. En la práctica, más allá de la clasificación legal, nos encontramos con fideicomisos públicos y fideicomisos privados.

Dentro de los privados existen fideicomisos financieros, que pueden ser con o sin oferta pública, y fideicomisos no financieros, que comúnmente se los denomina de administración u ordinarios y los de simple garantía. Pero todos y cada uno de los fideicomisos en esencia, ofrecen por naturaleza y constituyen una garantía.

Una característica que representa su principal atractivo o su gran valor en los negocios es que el patrimonio que integra el fideicomiso está bloqueado, perfectamente separado del resto de los bienes del fiduciante y del fiduciario.

Ninguna circunstancia, ningún acto, ninguna causa debería agredir, atacar o menoscabar el patrimonio fiduciario porque constituye, como dijimos, un patrimonio de afectación diferenciado e intangible, excepto lógicamente por causas que se originen en el exclusivo manejo del negocio que está inserto en el fideicomiso o cuando hablamos de algún ilícito como fraude.

Los recursos sólo pueden ser aplicados o utilizados por el fiduciario, para el cumplimiento de lo dispuesto por el fiduciante en el contrato de fideicomiso, por eso es tan importante que la persona del fiduciante y del fiduciario estén perfectamente identificadas y que sean personas absolutamente diferentes para evitar, de esta manera, riesgos que puedan ocasionar conflictos de intereses por confusión de roles, eliminando justamente la condición de seguridad y transparencia que debe mantenerse sólida y cristalina

en cada fideicomiso.

Puede modificarse el objeto de un fideicomiso, el destino del patrimonio u otra parte sustancial, lo importante es la aceptación expresa y previa de todos y cada uno de quienes ya sean beneficiarios de ese fideicomiso, para evitar así vulnerar derechos adquiridos y, al mismo tiempo, proteger la validez del fideicomiso, excepto que el contrato prevea algún mecanismo particular o diferente desde su inicio.

Cuando un estado decide constituir un fideicomiso está contratando en el campo del derecho privado, no puede regir este contrato en el campo del derecho administrativo, es decir, debe renunciar a poder aplicar criterios como el de oportunidad, mérito y conveniencia o, como lo que conocemos, como el hecho del príncipe, que en derecho civil se reemplaza con los eventos de caso fortuito y fuerza mayor.

Algunos estados deben utilizar el fideicomiso, cuando los instrumentos de garantía tradicionales se encuentran disminuidos en su valoración como tales, impidiendo obtener financiamiento o encareciéndolo de manera tal, que hacen inviables los proyectos.

El fideicomiso, también, en el plano público es una herramienta necesaria, útil y valiosa y como instrumento, no es una solución ni una respuesta mágica a los problemas de falta de planificación, tampoco a la ineficiente gestión del estado, ni resuelve dificultades de financiamiento por sí solo y, sobre todo, no es recomendable su sobreutilización ya que pierde eficacia, credibilidad y convierte la seguridad que ofrece esta herramienta en inseguridad, al disminuir su valor absoluto.

Los fideicomisos públicos sólo pueden ser creados por ley del Congreso, si bien en nuestro país se crearon, como decía el señor Auditor General de la Nación, la mayoría de los fideicomisos públicos se crearon mediante la promulgación de decretos, en general, de necesidad y urgencia y en el marco de facultades delegadas por el Congreso al Poder Ejecutivo.

Sin embargo, estos decretos de creación deben ser ratificados expresamente por el Congreso para que el fideicomiso en cuestión, tenga el poder y la eficacia buscados con su creación y utilización. En los fideicomisos públicos, el estado se constituye en fiduciante de fondos fiduciarios siendo además, a través del Poder Ejecutivo, la autoridad de aplicación de los contratos y, en cierta forma, también el administrador en cuanto a la aplicación de los recursos que integran el patrimonio de los mismos, exclusivamente para los fines y objetivos previstos en la ley de creación.

En la mayoría de los casos, el fiduciario designado por el Estado es un banco público, un banco oficial que se desempeña en un doble rol; de agente financiero del estado y como banca fiduciaria al mismo tiempo.

Sin embargo, el hecho de que este banco público oficial, sea cual fuere, sea el fiduciario de fideicomisos públicos de un estado, debilita y mucho al instituto del fideicomiso porque altera su esencia por el vínculo entre fiduciante y fiduciario.

Existen casos concretos en los que el fiduciante instruyó al fiduciario para que disponga de recursos del patrimonio de algún fideicomiso en aplicaciones distintas de las taxativamente dispuestas en el contrato de fideicomiso. En tales circunstancias, aunque se tratara de situaciones de emergencia, quien desempeña el rol de fiduciario debiera oponerse, al cumplimiento de estas disposiciones "extrañas" a las contractuales.

Sin embargo, cuando el fiduciario es un banco oficial y además es el agente financiero del estado, termina "cumpliendo" el mandato extracontractual y, por ende, "incumpliendo" con las obligaciones asumidas como fiduciario en el contrato, ejecutando instrucciones que enfrascan contradicción con el espíritu y con las disposiciones del contrato, ocasionando concretamente conflictos de interés por confusión de roles con el estado y poniendo en jaque su credibilidad y reputación como fiduciario, ya no sólo de ese fideicomiso público, sino también en su rol como fiduciario de cualquier otro fideicomiso, incluidos los privados que administre.

En este punto se quiebra la confianza. En la práctica, atento que no se encuentran contemplados en la ley 24.441, los fideicomisos públicos pueden clasificarse en presupuestarios y en extra presupuestarios y, a su vez, se pueden clasificar en fideicomisos de garantía solamente o de garantía y de pago.

Los fideicomisos presupuestarios, no sólo son contabilizados en el presupuesto nacional, sino que además el contrato prevé que su ejecución responda a la programación, seguimiento y control del sistema presupuestario, mientras que los extra presupuestarios sólo son contabilizados en el presupuesto a mero título informativo, dado que el fondeo de los recursos que integran su patrimonio proviene de fuentes diferentes y específicas como tasas, por ejemplo, que no se integran al sistema de administración financiera, es decir, que no ingresan al tesoro y están exentos del principio de cuenta única establecido en la ley de administración financiera. Su administración en general es descentralizada.

La ley 24.156, de administración financiera del estado, establece que los sistemas de control de la administración pública son aplicables a los fideicomisos públicos, pero no poseen un esquema de contabilidad específico y concreto ocasionando inconvenientes en las diferentes agencias y organismos al deber contabilizar pagos a través de fideicomisos.

A partir de la sanción de la ley 24.441, que estableció el marco normativo para fideicomisos privados se comenzaron a constituir, en un comienzo tímidamente, fondos fiduciarios integrados total o parcialmente por bienes y fondos del estado nacional.

Posteriormente, la ley de solvencia fiscal, 25.152, determinó la inclusión en la ley de presupuesto general de la administración nacional, de los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de fondos fiduciarios, siendo que hoy han adquirido una creciente relevancia financiera.

En consecuencia, para el ejercicio 2005 se han incorporado flujos financieros y usos de fondos fiduciarios como un componente diferenciado dentro del presupuesto de la administración nacional.

Los fondos más relevantes por la magnitud de sus operaciones en este momento son: el fondo fiduciario para desarrollo provincial, el fondo fiduciario del sistema de infraestructura de transporte, el fondo fiduciario de infraestructura hídrica, el fideicomiso para la refinanciación hipotecaria y el fondo fiduciario para el transporte eléctrico federal.

La ley 25.827 obliga al Jefe de Gabinete a informar al Congreso, cada cuatro meses, sobre la evolución de los flujos y el uso de los fondos públicos, detallando en su caso las transferencias realizadas y las obras ejecutadas o programadas y el avance de las mismas.

También establece los usos de los fondos fiduciarios como un componente diferenciado del presupuesto. El decreto 906 del 2004 creó el consejo consultivo de inversiones de los fondos fiduciarios del estado nacional, con facultades para tomar decisiones relativas a la aplicación transitoria de los recursos disponibles que integran el patrimonio de los fondos fiduciarios.

Aquí corresponde nuevamente hacer una alerta y se enciende de nuevo una luz roja. Si bien el decreto identifica un conjunto de fondos fiduciarios, permite que tanto el Ministerio de Economía como el de Planificación puedan disponer de recursos de fideicomisos o sea recursos existentes o a crearse, reorientando su destino, como por ejemplo, su utilización para adquirir títulos públicos.

El viernes pasado recibí algunas consultas de varios sectores por una nota que salió publicada en la primera plana de un matutino, en la cual se señala que el ministerio de economía podría utilizar aproximadamente 2 mil millones de pesos provenientes de fondos fiduciarios de infraestructura para enfrentar los vencimientos con el fondo monetario y de Boden que van a operar en los próximos meses.

Desde el punto de vista de la seguridad jurídica, haciendo abstracción de otro tipo de análisis, que debe ofrecer, tanto el instituto legal como el instrumento financiero "fideicomiso", la manera en que lo utiliza hoy el estado, para poder viabilizar

inversiones es alarmante.

En todo caso, se debería considerar a lo mejor dejar de constituir fideicomisos para garantizar la aplicación y destino de recursos específicos, ya que de esta manera no tiene ninguna validez ni razón de ser, o sea no ofrece ninguna variante o seguridad jurídica para nadie, porque en forma permanente está presente la "discrecionalidad continua", aun cuando esté justificado en alguna emergencia.

Es fundamental preservar el uso del fideicomiso para poder viabilizar financiamiento de inversiones porque parece ser la única herramienta que permitirá la ejecución y desarrollo, de obras de envergadura en el país durante los próximos diez años.

Con una sana y prudente utilización del fideicomiso se podría disminuir riesgos, obteniendo como resultado una mejora de los costos de financiación de los proyectos y dinamizando la economía, mediante el adelanto de inversiones por parte del sector privado.

Ahora, brevemente, quisiera hacer un repaso sobre un fideicomiso puntual que es el que conocemos todos como "fondo del gasoil". Hace algunos años se creó un fideicomiso de pago y extra presupuestario con la finalidad de financiar, a través de un fondo específico, mediante la creación de una tasa sobre el gasoil, la ejecución de nuevas obras en la red vial, nacional y provincial, ese era el destino de este fideicomiso. Así nació el sistema de transporte integrado o SIT y nació el fondo fiduciario de infraestructura de transporte más conocido, como les decía, como fondo del gasoil.

Este fondo, desde que se comenzó a recaudar la tasa del gasoil, a partir de Octubre del 2001, sólo cumplió marginalmente con su objeto. Su objeto era claro, concreto, específico y limitado, el cual además de estar previsto en el antiguo contrato, concordaba con la contraprestación que corresponde a la percepción de una tasa.

Todos sabemos que quien paga una tasa debe recibir a cambio una contraprestación o un beneficio directo y relacionado o vinculado con el pago de esa tasa. Yo, tengo un automóvil, consumo gasoil, transito por rutas y caminos, la devolución de esa tasa tiene que ser en el mejoramiento o la construcción en ampliación de la red de caminos que transito.

En cambio, hoy por hoy, de ese fideicomiso y casi desde sus inicios, se aplica sólo en una pequeña medida y una pequeña masa de los recursos para la ejecución de infraestructura vial, ya que los fondos son utilizados, casi en su totalidad, para pagar diferentes tipos de compensaciones en el sector de transportes.

Originalmente, mediante el decreto 802, se creó una tasa fija de 5 centavos por litro. También se creó la tasa vial, que vamos a obviar porque nunca se llegó a implementar. Posteriormente, se complementó este

decreto con el 976 del 2001 por el cual se creó el fondo fiduciario, cuyo patrimonio de afectación se componía de esta tasa sobre el gasoil; se designó al Banco de la Nación Argentina como fiduciario y a los ministerios de economía e infraestructura (de aquel entonces), como autoridad de aplicación "colegiada", en representación del estado nacional como fiduciario.

Este fondo fiduciario tuvo como finalidad la ejecución de nuevas obras como les decía en la red vial, nacional y provincial bajo un sistema de contrataciones que se usa en todo el mundo que se llama PFI y los criterios establecidos a aplicar era por categorización de caminos, por definición por prioridades de inversión, por criterios técnicos y además por la definición de obras de expansión de acuerdo al tránsito y a la demanda.

El tercer decreto que completa esta serie, de creación de este fideicomiso, es 1.377 de 2001 que estableció quiénes podían y debían ser beneficiarios de este fondo, así como el orden de prelación para el pago y dispuso la distribución de los recursos de este fondo en dos únicos componentes: uno se llamó SISVIAL, Sistema Vial Integrado, al que se le asignó el 80% de la recaudación y el otro es el SIFER, Sistema Ferroviario Integrado, al que se le asignó el 20% restante, para inversiones, no para renovación de material rodante, en la red ferroviaria, principalmente de carga y del interior del país.

Estos tres decretos fueron promulgados en el marco de la ley 24.414 de facultades delegadas del Poder Legislativo al Ejecutivo y tuvieron un rango normativo diferente y un status diferente a lo que podemos decir que fuera DNU, un decreto de necesidad de urgencia, o un decreto simple. Sin embargo, como ya les dije, requería una ratificación expresa del Congreso que lamentablemente nunca se sancionó, más que nada, porque, en cierta forma, fue lo que habilitó todo lo que vino después.

Mediante un simple decreto, que es el decreto 652 del 2002, se introdujeron modificaciones de fondo en aspectos sustantivos y en partes esenciales de este fideicomiso. Se modificó el destino, la aplicación de los recursos, se alteró el orden de prelación de los beneficiarios y se creó una nueva categoría de beneficiarios. También se habilitó el pago de anticipos financieros. La tasa sobre el gasoil, hasta entonces fija de 5 centavos por litro, pasó a ser variable de 18,5% por litro libre de impuestos, lo que representó un crecimiento en la recaudación a partir de 2002.

Este fideicomiso ya no tuvo sus dos componentes originales, sino que conservó el SISVIAL, al que se le redujo su participación a un 60%, y se creó un nuevo componente que se lo llamó SITRANS, Sistema de Transporte, al cual se le asignó el 40% restante. Este nuevo componente SITRANS, a su vez, tenía dos

subcomponentes: uno se lo llamó SISTAU, Sistema de Transporte Automotor de Pasajeros, para pagar subsidios en concepto de compensación por incremento de combustibles al transporte de público de pasajeros, y el viejo SIFER ahora como un subcomponente menor. En consecuencia, se reasignó la distribución y la aplicación de los recursos afectando de esta manera los porcentuales.

Durante 2003 se promulgó otro decreto, el 425, mediante el cual se determinó la licitación de los corredores viales y se dispuso que la recaudación por peajes debería ser depositada por los concesionarios en un fideicomiso.

Al respecto, luego el decreto 1006 de 2003 introdujo en este fideicomiso una nueva componente con un nuevo flujo de fondos, proveniente de los peajes y se designaron nuevos beneficiarios a los concesionarios viales y al órgano de control que es el OCCOVI.

Como si todo esto fuera poco, durante 2004 el decreto 301 modificó nuevamente la distribución de este fideicomiso del gasoil. En esta ocasión, se dispuso que el 50% de la recaudación fuera al SISVIAL o sea bajamos del 80 al 60 y del 60 al 50; y que el 50% restante ingresara al SITRANS, para distribuirlo entre el SISTAU, el sistema de transporte público de pasajeros, el SIFER, que quedó con una cuota mucho menor, y un nuevo subcomponente al que se lo llamó SISCOTA, Sistema de Compensación al Transporte Automotor de Carga, para compensar en concepto de rebajas en las tarifas al transporte automotor de carga.

Por su parte, después se promulgó un decreto de necesidad de urgencia, el 508 de 2004, que estableció el marco para la ejecución de obras de infraestructura viales e hídricas y determinó como fuentes de financiamiento de estas obras al fideicomiso del gasoil y a otro fideicomiso que es el de infraestructura hídrica, respectivamente.

Estos fondos ahora también, pasaron a poder ser aplicados al pago de reintegros y de obras nuevas y se facultó al ministerio de planificación, para acordar la modificación con el fiduciario del contrato, exclusivamente y en forma directa.

Me imagino que a esta altura ustedes están tan confundidos como yo, como los beneficiarios, como el propio fiduciante y hasta como el propio fiduciario, que realmente este enjambre representa un gran dolor de cabeza para cualquier fiduciario que deba administrar un fideicomiso bajo estas circunstancias.

Seguramente, la realidad imperante requirió efectuar ajustes que permitieran aplicar esos recursos para cubrir necesidades de coyuntura, de emergencia y de manera transitoria. Sin embargo, esos ajustes, esas modificaciones y adecuaciones necesarias, pudieron haberse efectuado de una manera más ordenada, más coordinada, con criterios técnicos un

poco más objetivos, tanto en lo instrumental, como en lo institucional ¿no es cierto? para no dañar al fideicomiso.

Una vez más, la urgencia, la confusión de roles, el conflicto de intereses y la discrecionalidad superaron al orden y a la razón, que deben acompañar a la toma de decisiones. También merece señalarse que hubo falta de presencia y una omisión, justamente por la complejidad que todo esto representa, en cuanto a la necesaria, efectiva y oportuna actuación de los sistemas de control.

La recaudación del fideicomiso durante 2003 ascendió a 1.423 millones, para el ejercicio 2005 se proyectó en el presupuesto, un ingreso de 1.776 millones que será superior a partir de la sanción de una ley sancionada hace pocos días que convirtió a la tasa del gasoil en un impuesto y subió la alícuota de 18.5% a 20.2%, libre de impuestos, por litro. Ahora se trata de un impuesto aplicable a gastos generales del estado, con destino específico al sector de infraestructura.

Tal vez sea el momento de considerar que siendo un impuesto, con una afectación específica (como lo es el ITC) ya no habría necesidad de que se mantenga el fideicomiso, que de todos modos por el desgaste y degradación que sufrió, pareciera no tener finalidad alguna.

Por último y para concluir, así no los aburro con tantos tecnicismos, tengo algunas reflexiones para compartir con ustedes.

En primer lugar, me parece que la manera en que se utilicen y se administren los fideicomisos públicos, como instrumento alternativo de financiamiento va a ser seguramente, una de las señales que nos va a indicar si verdaderamente estamos tomando el rumbo correcto.

Nos va a tomar tiempo, Argentina tiene todavía que volver a escalar una cantidad considerable de peldaños, para poder reposicionarse y recuperar credibilidad como destino seguro para inversiones. Sería conveniente que, mientras tanto, logremos disponer de legislación del rango normativo pertinente que ordene y unifique el marco regulatorio de los fideicomisos públicos.

En el caso de los de infraestructura, en particular, se necesitan instrumentos reglamentarios, reglamentos operativos, nuevos pliegos licitatorios y modelos de contratos modernos, seguros e idóneos. Se debe seleccionar una cartera de proyectos acertada en su priorización, con proyectos bien formulados y evaluados y diseñar una correcta planificación financiera, pero sobre todo hace falta una gestión transparente, eficiente y ordenada.

Es imprescindible preservar al sistema de administración financiera del estado en sus cuatro componentes, con sus correspondientes sistemas

de control. En ese sentido, se debería recordar como principio general que las alternativas, mecanismos y fuentes de financiamiento del estado deben estar alcanzadas y comprendidas por el sistema de administración financiera para no alterar su eficacia, ya sea para fondos especiales, fondos específicos o también fideicomisos.

Vale decir, que la utilización medida de los fideicomisos públicos es útil, es necesaria y es valiosa. Pero su eficacia se aprecia cuando se orienta a sectores de desarrollo, a sectores de inversión y cuando son administrados de manera ordenada, con eficiencia y con la máxima transparencia, para lo cual es aconsejable establecer sistemas de auditoría externa que complementen o acompañen de alguna manera las funciones de los órganos de control del estado, tal como ocurre en otros países.

Asimismo, será muy oportuno y bienvenido el momento en que se considere alguno de los proyectos de ley, presentados, que introduzcan en la ley 24.441 un capítulo específico que regule la constitución y la administración y el funcionamiento de los fideicomisos públicos orientado entre otras cosas, por un lado, a impedir al Poder Ejecutivo que pueda redefinir y redireccionar, en forma discrecional, la aplicación de recursos, menos aun, sin la conformidad expresa de quienes fueran beneficiarios originalmente.

También, podrían definirse pautas o criterios generales, para la selección de agentes fiduciarios del estado por concurso o licitación y, a lo mejor se podría limitar a los bancos oficiales, para que sólo puedan actuar como fiduciario: en fideicomisos privados o en fideicomisos públicos de jurisdicciones ajenas a su competencia como agente financiero.

Ojalá logremos escapar lo antes posible, esto ya es un deseo personal, del esquema de "emergencia permanente" como motor para la toma de decisiones en políticas de estado centrales. Tendríamos que madurar y evitarlo, ¿no?

A veces, se promulgan decretos "de necesidad y urgencia", otras veces decretos "sin necesidad y sin urgencia". Por eso qué bueno sería que busquemos entre todos alcanzar "madurez institucional y política", para poder establecer políticas, pero políticas de estado centrales (y no políticas de gobierno), con un horizonte de largo plazo, considerando el perfil del país que queremos y respetándolas, efectuando sólo los ajustes en respuesta a las demandas de la dinámicas nacional y también del escenario internacional.

Por último, es bueno siempre tener a mano la lista de básicos imprescindibles, como buena ama de casa, porque para poder alcanzar cualquier objetivo o meta que nos propongamos como sociedad o como república tenemos que dar señales unívocas y muy

sólidas en aspectos vitales gobernabilidad que por supuesto tenemos, a partir de las últimas elecciones presidenciales; el imperio de la ley, verdadera independencia y respeto por la división de poderes y una sincera y profunda reforma del estado.

Estos aspectos son esenciales para poder ofrecer estabilidad, seguridad jurídica, para reconstruir confianza frente al mundo y frente a futuros inversores, pero me parece que sobre todo y ante todo para nosotros los argentinos. Muchas gracias

EXPOSICIÓN SENADOR GERARDO MORALES

Muchas gracias a las instituciones que convocan esta jornada. En primer lugar, quisiera hacer una referencia al estado parlamentario de algunas iniciativas y lo que posiblemente pueda pasar en el debate parlamentario.

En segundo lugar, realizaré una breve referencia a los efectos que genera el decreto 906-y otros decretos que lo han sucedido- y de qué manera modifica toda la estructura de los fondos fiduciarios de los fideicomisos públicos.

Ya se ha dejado en claro la escasa normativa vigente para el adecuado funcionamiento de los fideicomisos públicos y los alcances de la ley 24.441. Cubrir ese vacío legal resulta absolutamente fundamental para ordenar el funcionamiento de los fideicomisos públicos.

Durante algún tiempo se han venido produciendo la sanción de algunas normas referidas al tema en cuestión, no obstante, en el Congreso se suele aceptar la inclusión en las leyes de presupuestos de artículos que van modificando leyes de fondo, lo cual resulta por demás inadecuado, dado que una ley anual no debería incorporar modificaciones a legislaciones de fondo.

No obstante, se avanzó en cubrir el vacío normativo a partir de la sanción de algunas leyes, como la ley 25.152 en el año 1999 que estableció la obligación de concentrar y disponer la información de los fideicomisos públicos en la ley de presupuesto. También con la ley 25.565 sancionada en el 2002 se avanza un poco más, ya que establece una serie de parámetros y obligaciones.

La mencionada ley dispone que los fideicomisos están dentro de la órbita de la Ley de Administración Financiera y esto empieza a parecer fundamental dado que no estaba claro la sujeción que tenía en cuanto al control tanto interno como externo, lo cual ha sido un avance significativo.

En el 2004, desde la Comisión Mixta de Revisión

de Cuentas se solicitó a la Auditoría General de la Nación que incluyera en el plan anual de auditoría, la ampliación hacia la auditoría de nuevos temas, incluyendo entre otros Yacretá, entes residuales, pero particularmente los fondos fiduciarios porque persiste la preocupación de que los fondos fiduciarios están funcionando realmente como centros de administración del gasto autónomos, ajenos al presupuesto y sin un control reglado.

Existen aspectos a considerar especialmente, por ejemplo la cuestión de los gastos en la administración de los fondos fiduciarios que han sido siempre una incógnita para todos, inclusive en el Congreso Nacional nunca hemos sabido cuál es el nivel de gastos, cuáles son los porcentajes de gastos de todos los fondos fiduciarios, ni los niveles de remuneración del personal tanto de dirección como de administración de los fondos fiduciarios.

Está establecido en la ley 25.565 que el personal de la administración de los fondos fiduciarios debe ser personal de la planta de la jurisdicción o entidad que tenga a su cargo la administración del fondo. En todo caso, el fondo fiduciario puede sí destinar recursos para pagar los sueldos del personal de la planta de cada jurisdicción.

Si bien este punto es un avance, existe aún la ausencia de una normativa de fondo generando un caos en el que se desarrollan la mayoría de los fondos fiduciarios.

Existen algunas observaciones de la Auditoría General de la Nación importantes de ser consideradas: Primero, determina la existencia de los 16 fondos fiduciarios que están funcionando, aunque también con la salvedad de que hay algunos fondos, fideicomisos que se describen en un anexo del informe de la Auditoría que fueron creados recientemente y aun no se encuentran en la etapa de implementación, es decir, que no han sido relevados porque todavía están en proceso de implementación, que se suman a estos 16 fondos fiduciarios que han sido relevados casi íntegramente.

Me refiero al fondo fiduciario para atender inversiones del transporte y distribución de gas, fideicomisos para refinanciación hipotecaria, fondo fiduciario para atender a la contratación del transporte y adquisición de gas natural destinado a la generación de energía eléctrica, fondos fiduciarios promoción de industria software. Pero de los 16 fondos fiduciarios que ha evaluado la Auditoría, se desprenden algunas observaciones que fundamentan la necesidad de la existencia de una ley que regule los fideicomisos públicos en lo inmediato.

En una de las observaciones, la Auditoría plantea que los fideicomisos no cuentan con plan de cuentas ni criterios contables comunes a los fondos fiduciarios públicos que permitan la homogeneización de la

información a efectos de hacerla comparable.

En general 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. Las cifras que se incluyen en este informe anexo no han sido auditadas por la AGN y en sólo 3 fideicomisos se cuenta con informe de auditor externo en los últimos estados anuales disponible. Algunos de esos 16 fideicomisos que están funcionando ni siquiera cuentan con estados contables, o un plan de cuentas.

Otra observación dice que se han observado discrepancias en los criterios utilizados para la preparación de la información contable de los fideicomisos analizados, aún cuando la mayoría de los casos es el Banco de la Nación Argentina que cumple tal función. Asimismo se verificaron atrasos en los registros contables producidos por la precariedad de los sistemas de la registración contable de empleados. En algunos fondos fiduciarios la registración contable se encontraba a cargo de profesionales externos al fiduciario contratado en cumplimiento del contrato original.

De estos 16 fideicomisos, 5 han sido creados por ley, 7 por decreto, 2 por resoluciones y 1 por un acuerdo de cooperación técnica que es el FIT AR. Otra de las observaciones que, también resulta importante destacar, es que los planes de acción de los fondos fiduciarios preparados por los órganos de administración y presentados conjuntamente con la información presupuestaria, no cuentan con la información necesaria para poder analizar la gestión prevista de los activos fideicomitidos.

De la documentación analizada no se ha observado una obligación de presentar el informe de gestión periódico y estandarizado por parte del órgano de administración de los fideicomisos a la dependencia estatal correspondiente, excepto lo relacionado con la información presupuestaria, lo cual es un tema central.

La existencia de los informes de gestión es un tema central porque el objeto fundamental del fideicomiso público, es el cumplimiento de un fin que tiene que ver con el interés público. Entonces, si no hay la posibilidad de establecer normas para el control de la gestión, se desconoce si el fideicomiso es un mecanismo para concentrar recursos que cumplan con la finalidad específica. La especificidad de la función que ha definido la creación del fideicomiso y su obligatorio cumplimiento no pueden verificarse ante la ausencia de los correspondientes informes de gestión.

La ley 25.565 da lugar a que la Oficina Nacional de Presupuesto prepare los instructivos para que todos los fondos fiduciarios o las jurisdicciones que tienen fondos fiduciarios preparen toda la información a elevar

al presupuesto, establece la obligatoriedad de elaboración de un plan de acción con una breve descripción de los objetivos y tareas propuestas para el año, las proyecciones de la cuenta ahorro-inversión y financiamiento, las principales fuentes de aplicaciones financieras, los principales proyectos a financiar por el fondo de la ubicación geográfica y el estado de ejecución. Es decir, el reglamento de la Oficina Nacional de Presupuesto para la elaboración de la información a incluir en la ley de presupuesto es clara, aunque con normativas dispersas.

No obstante, ninguno de los fondos fiduciarios lo cumple porque, no existe un régimen al que estén sujetos, ni siquiera está establecida cuál es la superintendencia -tema que ya se ha planteado en uno de los proyectos de ley en el Senado-. Resulta necesario, más allá de este informe de auditoría, continuar avanzando en la investigación, fundamentalmente sobre el objeto de creación del fideicomiso, es decir, si cumple o no con su finalidad, lo cual se refleja a través del control de gestión. Este es el capítulo central que tiene que abordar ahora la Auditoría.

En cuanto al estado parlamentario, hay un proyecto muy bueno de la senadora Nérida Martín que acompañan varios senadores del bloque justicialista³, que establece la estructura de la ley, el marco de la ley base, más allá de otras cuestiones que se deberán incluir.

La nueva norma debe establecer la definición y la diferenciación del concepto del fideicomiso público con el privado, el carácter de la afectación específica, la universalidad jurídica separada e intangible, y si la cuestión de la intangibilidad también es una de las esencias de la especificidad y de la posibilidad de contar con recursos para atender un fin específico, que tiene que estar definido en esta norma de fondo, la norma básica para la constitución de todos los fideicomisos.

Los bienes fideicomitidos no integran el Tesoro Nacional ni el patrimonio fiduciante. El proyecto hoy se encuentra parado por esto, porque el decreto 906 y el que ha salido la semana pasada, el 338, muestran que el Estado Nacional va a camino inverso, es decir, que va a hacer caer todos los fondos fiduciarios, por muchas razones. Hay algunos, como los del Fonapyme, el Fogapyme, que no han ejecutado nunca un solo peso y que son recursos que están parados, razón por la cual desde la cartera de hacienda se produce la necesidad de efficientizar la utilización de esos recursos, incluyen -vía decreto 906- a fondos fiduciarios que sí están funcionando, que tienen una finalidad específica, debiendo ser cumplidos dado que

tienen que ver con el interés general.

Entonces, puede deducirse que la cuestión incluida en este proyecto de ley que es la referida a que no tienen que integrar el tesoro nacional, es lo que ha prendido la luz de alerta y ha hecho que se detenga todo el trámite de debate parlamentario sobre un nuevo marco para los fideicomisos públicos.

Después hay que dejar en claro de qué se tratan de medios auxiliares de la acción del gobierno porque, en verdad, la ley fundamental, la ley de presupuesto, es la ley básica que define el plan de acción del gobierno y, en verdad, ahí debería funcionar todo. Lo que pasa es que cuando hay una situación de emergencia, -espero que salgamos del estado de emergencia permanente, porque siempre estamos en estado de emergencia permanente- aun cuando tenemos superávit fiscal y siempre tratamos de echar mano y nunca cumplimos, por lo menos en todas las áreas, con los fines específicos que tienen que ver con el interés general por parte del estado.

Y, en verdad, la garantía para que eso se cumpla es el presupuesto de la Nación. Ahí debiera funcionar bien la asignación de recursos, la definición del crédito presupuestario, el objeto del gasto, y si nosotros fuéramos rigurosos y una sociedad culturalmente mucho más avanzada en todas las materias, nos alcanzaría la ley de presupuesto y no haría falta la creación de fondos fiduciarios.

Sin embargo, no dejan de ser una herramienta eficiente; pero son una herramienta eficiente en la medida que tengan un marco normativo, en la medida de que ese marco normativo establezca de que se trata de un medio auxiliar a la acción del gobierno. Establecer los límites de la responsabilidad del Estado, eso no está determinado. Surge de algunos contratos o de la creación de algunos fideicomisos por ley o por el decreto de creación.

Tiene que haber una norma que establezca cuales son los límites, limitado al objeto del mismo y al patrimonio que se ha afectado para el cumplimiento de los fines. En ningún caso podrá ser la responsabilidad solidaria ni subsidiaria.

Estos son conceptos centrales que tienen que estar en la norma básica. Deben ser creados por ley, siempre por ley, y esto aparece en una ley de presupuesto, los fideicomisos tienen que ser creados por ley, no obstante a meses ya aparece el decreto exceptuando la creación del fideicomiso del Banco Nación y del BID, lo cual también tiene que ver con un tema cultural básico. Ante tantas fallas culturales, resulta imprescindible una buena ley y que sea obligatoria y restrictiva porque sino se hace cualquier cosa.

Entonces, debe consolidarse, deben ser creados por ley, debe consolidarse su información al presupuesto nacional, dar rango de ley especial a la

³ Proyecto S 0091/94

normativa de la oficina y presupuesto respecto a la información del cumplimiento del fin específico para el que fue creado.

Esa norma operativa de la oficina de presupuesto tendría que estar en la ley, especialmente aquella que habla de la necesidad de informar sobre el plan de todos los objetivos del cumplimiento de la gestión, es decir, el cumplimiento de la finalidad tendría que estar en la ley básica. Después establecer los parámetros mínimos que debieran tener las leyes de creación, siempre los fideicomisos de ley del congreso y con estos parámetros básicos.

Primero, el fiduciante en representación del Estado, el perfil del fiduciario y procedimientos de designación. La definición expresa del consejo de dirección o administración que es otra de las cuestiones que diferencian al fideicomiso público del fideicomiso privado, en donde hay una suerte de participación de dos órganos en el fiduciario. Normalmente es el Banco de la Nación Argentina pero además siempre se designa a una jurisdicción que tiene a su cargo un comité de dirección o administración, que le da ordenes al banco o que define cuál es el cumplimiento, cómo se va a desarrollar, de qué manera se va a ejecutar el cumplimiento de los fines para el que ha sido creado.

Los bienes que conformarán el patrimonio de afectación, el objeto específico y fin a cumplir, plazo y condición a la que estará sometido el fideicomiso, causales de extinción y mecanismos de liquidación, prever tiempos mínimos de operatividad del fondo fiduciario y mencionar el caso, por ejemplo de Fogapyme porque también debiera estar previsto en la ley.

Ver que Fogapyme o Fonapyme no están funcionando teniendo recursos paralizados hace años, debería servir para incluir una cláusula de extinción a partir de un plazo cuando no se está ejecutando, no se cumple con el fondo, los recursos volverían al tesoro nacional, pero esa debiera ser una norma operativa específica dentro de la ley de fondo que regule todo el funcionamiento del fondo fiduciario y, lógicamente, cuáles son los beneficiarios del objeto del fondo fiduciario.

Tiene que haber una definición clara del fiduciante, del fiduciario, y del consejo de dirección en la ley de fondo, no sólo como la obligación a las leyes específicas de creación de fondos fiduciarios sino en la ley de fondo también cuáles van a ser las características básicas que deben reunir el consejo de dirección de administración, las responsabilidades del fiduciario y cuál es la facultad del fiduciante.

El control debería estar sujeto a la ley de administración financiera y establecer los parámetros de control de gestión, organismo que ejercerá la superintendencia. En el proyecto de la senadora

Martínez está la jefatura de gabinete de ministro que tendría que ejercer la superintendencia, es decir, el control de gestión interna del poder ejecutivo nacional.

Después de los gastos de administración previstos por crédito en el presupuesto general por rentas generales, deberán especificarse en la ley de creación. Tiene que estar especificado en la ley de creación pero tiene que estar incorporado tomando el criterio de aquella ley de presupuesto que dijo que los gastos en personal no los puede atender el fondo fiduciario, tiene que ser personal de planta o contratado de la jurisdicción, podrá pagarlo pero tiene que estar ya previsto en la ley de presupuesto.

Todo lo que sea materia de gastos de administración debiera consolidarse en la información de la ley de presupuesto. Esa es una decisión que tiene que tomarse con claridad y no puede tomar ni el consejo de dirección ni el consejo de administración del fondo fiduciario porque sino son unidades, son empresas, son centros de ejecución del gasto autónoma fuera del control.

Además se debería prohibir la modificación del objeto para el cual fue creado, aún por ley de presupuesto, impedir que la ley de presupuesto lo modifique. No es correcto que la ley de presupuesto dicte normas de modificación de aquellas normas de fondo y la modificación del objeto por decreto debería ser causal de extinción del objeto. También debería establecerse un marco de responsabilidades, porque por ejemplo se dicta el decreto 906 que puede generar derechos a terceros y en consecuencia ente un problema sobre derechos de terceros luego debe hacerse cargo el Estado.

También deben hacerse cargo los funcionarios responsables que firman el decreto que modifica el objeto del fondo fiduciario, que no puede ser modificado si no hay un acuerdo entre los beneficiarios. Eso no es una decisión que se pueda tomar livianamente, ni siquiera con un decreto de necesidad de urgencia del Poder Ejecutivo.

La ley que modifique el objeto determinará los mecanismos para afrontar la responsabilidad del Estado sobreviniente de tal decisión, debiendo definirse claramente los efectos jurídicos en cada ley de creación sobre algunos principios básicos. Se rige por las leyes de presupuesto y administración financiera, efectos ante terceros, el fiduciario no responderá con sus bienes por las obligaciones contraídas en la ejecución del fideicomiso, solo con el patrimonio de afectación.

Establecer aspectos referidos a la liquidación de remanentes, los remanentes debieran ir al tesoro de la nación, distinción por cumplimiento del objeto, ley especial sancionada al efecto u otra causal prevista en la ley de creación y en todo lo que no esté previsto si supletoriamente de aplicación en la ley 24.431 que

define principios generales. Parece que esos son los ejes centrales, los conceptos centrales, de lo que debiera ser la ley de fondos que debería sancionar el Congreso, personalmente creo que no se va a sancionar porque me parece que el Poder Ejecutivo Nacional va por otro camino porque el decreto 906 desarticula el objeto.

El tironeo de quienes manejaban los fondos (por ejemplo los ministerios de economía e infraestructura), los remanentes de los fondos fiduciarios, es realmente un tema que esta modificando totalmente la naturaleza del funcionamiento de los fondos fiduciarios porque termina con el principio de la especificidad y con el objeto para el que ha sido creado. Se modifica totalmente el objeto inclusive de los creados por ley, de los 5 creados por ley, porque, en un caso, está bien que puede ser el uso transitorio a través de letras de tesorería por 90 días pero el inciso a) del artículo 3º, obliga a la inversión en instrumentos financieros emitidos por entidades público-privadas cuyo destino directo e indirecto sea la financiación de obras de infraestructura emprendida total o parcialmente por el Estado Nacional, los gobiernos provinciales o municipales siempre que los citados instrumentos sean susceptibles de negociación a mercados secundarios. Es decir, uno cae con los fondos a esos títulos y va a la inversión de obra pública que, si bien es necesario reactivarla, destruye el concepto de la especificidad y de que el fondo fiduciario sea un mecanismo eficaz para la aceptación de recursos, para el cumplimiento de un fin específico del Estado, entonces se destruye la figura.

Este decreto lo que hace es destruir la columna vertebral de la figura del fideicomiso público y después se suma otra, el decreto 338 que si bien no los incluye en la cuenta única, va un paso más y define que toda la información sobre los saldos, la existencia de saldos, tienen que estar concentrados dentro de la Tesorería.

Desde el punto de vista de la Ley de Administración Financiera, está bien que la autoridad de Economía en la Secretaría de Hacienda y especialmente el Tesoro tenga en claro cuáles son los recursos de todas las cuentas. Pero no deja de ser otro avance más que va completando lo iniciado por el 906, que es la destrucción de la herramienta que es el fondo fiduciario.

Para concluir, resulta incierta la posibilidad de sanción de una norma como ésta, porque este decreto es para que tengan más información en Tesorería que jugando con el 906 es para que haga caja. La Secretaría de Hacienda para que hagan más caja ahí dicen para pagar servicios de la deuda. No se para qué pero es para que hagan caja, y eso destruye entonces la estructura de los fondos fiduciarios. Resulta alentador generar estos espacios de debate

y discusión es la manera de generar la conciencia de que es necesaria una ley que regule de manera clara y efectiva los fideicomisos públicos.

Este es el debate que hay que dar, pudiéndose obtener una norma que contemple algunas cuestiones claves aquí mencionadas de manera que ponga en caja y regule bien los fideicomisos públicos. También resulta imprescindible que la Auditoría amplíe un poco la tarea de control de fideicomisos, especialmente con relación al tema del cumplimiento de la gestión porque nunca resultan justas las generalizaciones.

Existen fideicomisos que están cumpliendo sus objetivos y otros que no, establecerlo claramente le puede dar elementos de decisión al poder ejecutivo para que deje algunos sin efecto y siga manteniendo a otros. Pero esto tiene que ser por ley sancionada en el Congreso de la Nación.

Muchas Gracias.

EXPOSICION DIPUTADO OSCAR LAMBERTO

Primero un agradecimiento a la fundación por la invitación. Realmente después de estas exposiciones queda muy poco por agregar fundamentalmente lo conceptual y lo técnico. Este es un poco el riesgo de ser el último orador por supuesto también tengo la suerte de que también estamos un poco más cansados entonces pueden ser un poco más tolerante. Yo quiero hacer algunas reflexiones porque en realidad en la vida nada ocurre por casualidad y las instituciones que vamos consiguiendo en general son consecuencia de algún momento de la historia.

En La Argentina, desde que yo me acuerdo, siempre hay dos problemas crónicos: crear instrumentos de crédito y, dentro del Estado, ver como escatimamos fondos al Tesoro. Entonces, digamos, el gran ingenio de la Administración Pública es cómo un funcionario tiene su propia caja. Entonces la imaginación es inagotable: fondos específicos, fondos para mí, fondos que no me toquen, que no se entere Hacienda, fondos que ejecutar cuando sé que una partida es poco importante y no la declaro cuando me la van a cortar para que después la pague la administración que viene. Entonces, digamos, lo conocemos todo.

Y la necesidad de crédito ha sido siempre un problema, por lo menos en los últimos años. Entonces el Congreso votó un sinnúmero de instrumentos: la sociedad de garantías recíprocas, el cheque diferido, la factura conformada y los fideicomisos. Esto apareció en el Congreso y lo recordamos con Parnasetti como una figura que tenía que ver como

financiábamos alguna institución fundamentalmente para hacer viviendas en el marco de la crisis del tequila.

Por supuesto nosotros teníamos algunos ministros con gran imaginación y encontraron en este la herramienta ideal para burlar la Ley de Administración Financiera. La Ley de Administración Financiera es una ley fundamental desde el punto de vista de la administración solo en las conductas individuales de los funcionarios. Si la Ley de Administración Financiera tiene el principio de la Ley Presupuestaria o sea todo va al presupuesto y la unidad de caja todo lo maneja la Secretaría de Hacienda. Es más, la Secretaría de Hacienda tiene una cuota financiera que es la llave del poder del Estado o sea todo el mundo va a pasar a la Secretaría de Hacienda que termina siendo la persona más poderosa y más odiada del Estado porque es el que normalmente tiene el quantum de los fondos que va a decidir a todo el Estado que es lo que se puede gastar y se fijan pautas en función de la recaudación.

Lógicamente, la idea de crear el primer fondo fue cómo se burlaba la Ley de Administración Financiera, se creaba un fondo que por afuera permitía romper con la rigidez del gasto que en ese entonces el 90% del gasto eran 4 gastos: sueldos, jubilaciones, transferencia a provincia e intereses de la deuda. El resto eran contratos del Estado predeterminados con lo cual el Estado había dejado de existir y si todo estaba dentro del presupuesto la política económica no tenía ninguna capacidad de maniobra. Entonces se diseñó el primer fondo que creo que fue el de estructura provincial, si mal no recuerdo, que se encajó con un 3% del IVA que las provincias cedieron a futuro porque sirvió después para estructurar bancos, para una serie de temas de las provincias. Ese mismo fondo creo que fue el que después nos permitió contar con los LECOP con lo cual zafamos la crisis de los primeros meses del 2002.

O sea acá aparece un hecho objetivo, una ley que tiene un gran marco conceptual como es la Ley de Administración Financiera y el empecinamiento de determinados sectores de salirse de la administración financiera. Yo no sé cuantas veces hemos votado que el PAMI forma parte del presupuesto, que no forma parte del presupuesto, ... porque pareciera ser que formar parte del presupuesto es como que alguien, esa cosa que esta ahí en el Congreso se le ocurre mirar dónde se gasta. Y de hecho creo que el mejor Estado es el que tiene todas sus cuentas a la vista, y que los gastos se deciden a través del presupuesto con una posibilidad flexible de gastar en cada año, cuál es la cosa más importante que tiene que hacer el Estado.

Lógicamente si usted lo mira del punto de vista del fondo fiduciario puede ser una asignación racional de gastos o puede ser un disparate porque en diciembre,

en enero del 2002 no teníamos plata para pagar los sueldos y había un fondo bancario de 300.000.000 de dólares que no se podía hacer nada porque en la crisis no se podía hacer nada, no podías hacer ningún tipo de transacción pero tenías la plata. Entonces acá es donde tiene sentido el criterio de unidad de caja.

Una cosa es que el fondo tenga su decisión estratégica, tenga su encaje, y [otra] el uso del fondo. Pero también es cierto es que si es el único Estado, o sea cuando hay es prioridad en el gasto, necesariamente me parece que tiene que imperar el criterio de unidad de caja; y esto también tiene que ver con la cantidad de fondos fiduciarios. Yo no creo que tenga que haber fondos fiduciarios para todo, creo que tiene que haber pocos, controlados, transparentes y para funciones muy específicas.

La dispersidad o la diversidad de objetivos que hay en el fondo son realmente increíbles y cada cual que quiere escaparse de la luz de la Secretaría de Hacienda haga un fondo y ¿cuál es la razón fundamental? No tener que cumplir con la cuota financiera, no tener que ponerme todos los meses a decir cuánto puedo gastar este mes. No es que esto haya demostrado que gaste más eficientemente porque si ahora en la Tesorería dicen bueno toda la plata que le sobra me la pasan a mí es porque no la gastaron.

Entonces no es cierto que no son eficientes porque no los mira la Tesorería. Yo creo que tienen todos los condimentos que tienen el Estado Nacional. El Estado Nacional tiene una serie de rigideces internas que hacen su funcionamiento que requiere en cada momento en la historia de decisiones para poner en marcha y que los fondos fiduciarios cumplen un papel en un determinado momento pero creo que uno tiene que tener límites. Nosotros hoy hablábamos acá que hay 16 fondos del Estado. Ayer me metí en una página del Banco Nación y el banco dice que hay 453 fondos privados que se están encajando con cosas como el saldo de las tarjetas de crédito, se están encajando con cuentas a cobrar.

Bueno, los argentinos tenemos experiencia en estas cosas y esto si que prácticamente no están al alcance del control de la buena voluntad de los bancos. Son una fenomenal herramienta de crédito pero nosotros tenemos todo una historia. ¿Cuántos años hace que hacían carpetas para sacarle crédito a los bancos con garantías de que después el terreno estaba en medio de una laguna?. Entonces creo que son los temas que uno no tiene que abusar de las herramientas porque a veces termina destruyendo un elemento que puede ser útil. A mí me parece que la agilidad del fondo permite a veces tomar decisiones que son muy engorrosas tomarlas en un gabinete pleno: para esto son los fondos.

¿Cuál es el riesgo? Algún funcionario un día se enojó

porque dije esto. El riesgo que terminemos creando nuevas empresas del Estado o sea crece en patrimonio, crecen en importancia, crecen en autonomía y un día no encontramos que tenemos un patrimonio afectado tan grande como era la vieja empresa del estado. Entonces el tema de tener una información exacta de sus flujos de fondos, el resultado de sus patrimonios, creo que esto es básico, si bien está avanzando mucho la Contaduría de la Nación en hacer normas presupuestarias, normas de contabilidad.

Bueno, el informe de la auditoria está diciendo otra cosa, que es necesario tener mejor información contable, mejor acceso a la información de sus balances. Creo que es fundamental eso porque son fondos públicos que vienen a ser tan públicos como cualquier fondo presupuestario. Esto además debería estar publicado en la páginas de internet como cualquier información de la Secretaría de Hacienda y como lo fija la Ley de Responsabilidad Fiscal que votamos recientemente.

Creo que cuando aparecen instrumentos como estos uno tiene que tener la atención, la perspectiva, de aceptar los cambios, ser prudente en su concreción, ir haciendo los cambios graduales para que sirvan como instrumentos o sea yo no estoy denostando a los fondos, todo lo contrario, creo que es una herramienta importante. Tampoco soy un enamorado y creo que con los fondos se arregla todo. Si nosotros tenemos una buena gestión de Estado con funcionarios que tengan en plan lo que hay que hacer, la herramienta es secundaria, o sea puede tener un decreto más, un decreto menos, un control más, un control menos, pero en definitiva uno tiene que saber qué hacer con un Estado.

Hay alguien que decía que cuando uno no sabe donde ir, no hay viento que le sea propicio. Es decir, que si no tiene un objetivo claro, a un gobierno difícilmente haya alguna herramienta que sirva y, si tiene objetivos claros, las herramientas se adecuan. Es decir, creo que este tema tiene una ventaja, no sé por qué se ponen de moda y yo en esta semana estuve en 3 seminarios sobre fondos fiduciarios, o sea creo que la sociedad está tomando conciencia que existe un tema, que este tema puede ser importante y que este tema además no es ajeno a cada uno de los ciudadanos.

Cuando la sociedad comienza a tomar manos en un tema seguramente es cuando se modifican las leyes, la doctrina avanza, la cátedra aporta y finalmente se termina generando una nueva institución. Creo que es muy importante que este tipo de temas se debata. Lo peor que puede pasar a una sociedad es que esté muda, lo peor que puede pasar es que un funcionario de cualquier rango, de cualquier gobierno se crea que nadie nunca lo va a mirar. Eso

es lo peor que le puede pasar a la democracia.

En la Argentina, el control posterior ha sido muy criticado porque dice "cómo éste se va contra algo que va a mirar después de lo que pasó". Sin embargo el control posterior tiene una gran ventaja, nadie nunca está seguro de que no lo van a controlar, a lo mejor está descansando en su casa después de una función pública y lo llama un juez para decirle mire acá encontramos un papelito de su gestión, ¿por qué no lo viene a explicar?. Creo que esto también es parte de lo que hay que mostrar. O sea, si el control les eficiente en algún momento llega.

Creo que se ha avanzado mucho en materia de la Auditoria General de la Nación, se ha avanzado mucho en la Comisión Revisora de Cuentas, en muchos trabajos en conjunto. Sabemos que en este tema falta muchísimo para hacer porque hay una primera cosa que hoy tenemos que recordar y algo dijo Morales: que el problema de control en la Argentina es un problema cultural como la evasión es un problema cultural. O sea son dos temas a los que les hace falta muchísimo aprendizaje, muchísima educación, muchísima comunicación porque en este tema todos somos buenos pero si se nos controla somos mucho mejores. Creo que tiene que formar parte de nuestras decisiones cotidianas e ir generando las herramientas y los instrumentos de acceso a los que en definitiva tienen que opinar o sea instalar en las cátedras universitarias temas que tienen que ver con el control.

Nosotros el año pasado hicimos una Jornada de la Cuenta de Inversión o sea todos los muchachos que rindan Administración Financiera, rinden un capítulo que hablan de la Cuenta de Inversión, toda una cosa casi esotérica de la cual todo lo que casi había escrito eran 6 hojitas o sea nadie escribió. Por ahora vamos a publicar un libro de los próximos meses que va a ser un poco la primera teoría de la Cuenta de Inversión donde los mejores catedráticos de la Argentina y del extranjero opinaron sobre el tema y entonces estamos haciendo conciencia sobre un tema que parece oscuro pero no es nada más ni nada menos que la rendición de cuentas del Estado que de paso tenemos 10 cuentas sin aprobar en el Congreso.

Pero todo esto es como se construye a diario un sistema democrático, los fondos fiduciarios son en todo caso un instrumento que hay que mirarlo con cuidado, que hay que acotarlo, no hay que desecharlos, pueden ser muy útiles si están dentro de las normas de un Estado ordenado, comprensible. Muchísimas gracias.

PREGUNTAS

(Despouy): Muchísimas gracias al Diputado Nacional. Yo los invito a que entreguen las preguntas a los organizadores que pasarán a retirarlas [...]

No he podido ordenar las preguntas, pero en todo caso, la pregunta es:

¿Qué se podría recomendar hacia el futuro frente a las críticas que se han efectuado hacia el decreto 906 y sus consecuencias?

Voy a leer la segunda para que los panelistas puedan responder en conjunto:

El tema de las contrataciones de bienes y servicios: ¿Los fideicomisos deben observar las leyes de contrataciones del Estado, deben aplicarlas, utilizar las leyes de contrataciones del Estado o se manejan como si fuesen privados? Es con respecto a las contrataciones de bienes.

Otra sería el rol del Congreso, los legisladores: ¿Existe alguna actividad demasiado pasiva del poder legislativo frente a todo lo relacionado con los fideicomisos? ¿Por qué? Pregunta.

Tema: Recaudación Tributaria: ¿Qué vinculación existe entre los subsidios, la subestimación de la recaudación tributaria y la creación de fideicomisos por decreto?

Estas serían 4 primeras preguntas sobre las que les pido, si quieren, siguieron el orden de las exposiciones, algún comentario.

(Caballero) -En realidad, lo mío es breve, con respecto al decreto 906 en mi humilde punto de vista me pareció muy buena la idea de lo que está en el proyecto de ley que comentó el señor Morales en el sentido de establecer algún plazo, alguna vigencia que permita saber de los fideicomisos aquellos que no son operativos, que no se ejecutan y que tienen disponibilidades de fondo por un plazo prolongado, lógicamente que tendría que existir la posibilidad de que se extingan por ley como bien dijo el senador y que esos recursos automáticamente ingresen al Estado. Hay que tener en cuenta que en la mayoría de los fideicomisos públicos, a la finalización del fideicomiso, si existe saldo remanente, ese saldo es el activo físico o en recursos tiene que regresar al fiduciante que es el Estado Nacional. A lo mejor sobre esa base se podría buscar algún otro mecanismo.

Lo importante es no apelar a que los fondos están, yo los necesito para aplicarlos a otro fin y entonces como no los uso mientras tanto los tomo porque eso destruye en realidad el instrumento.

(Morales) -Bueno, yo adhiero, me parece que lo único que puede terminar con el 906 es la sanción de

una nueva ley que establezca un marco normativo diferente. Con relación al tema de las contrataciones, me parece que es de aplicación la Ley de Administración Financiera y que es de aplicación la normativa para el Estado: A partir de que eso ha quedado claramente establecido por una Ley de Presupuesto, creo que la del año 2000.

Después con relación a la actividad del Congreso, me parece que sí, que el Congreso podría tener una actividad un poco más firme en cuanto a la sanción de la ley. No quiere decir que no la tengamos desde el punto de vista del control, es decir, justamente el tema de control de los fondos fiduciarios hacía un requerimiento de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas que por eso me parece que hay que profundizar en la segunda etapa. Pero, creo, coincido que desde el punto de vista legislativo estamos bastante parados y digo que vamos a seguir parados mientras siga el 906 y esta decisión del Poder Ejecutivo que maneja la mayoría, va a seguir parada la posibilidad de sancionar una nueva ley y no sé la cuarta pregunta, no recuerdo bien ...

(Despouy) -Era una vinculada a la recaudación tributaria que decía: ¿Que vinculación existe entre la subestimación de la recaudación tributaria y la creación de fideicomisos por decreto?.

(Morales) No sé si Oscar Lamberto tiene más experiencia que yo pero no. En realidad, a lo mejor, el enfoque de esta pregunta apunta a cuando se tomó la decisión política de crear la tasa sobre el gasoil, esto obedeció a que había que financiar obras de infraestructura de la red vial y que el presupuesto no tenía los recursos suficientes para poder llevar adelante estas obras y que paralelamente había en ese momento una motivación por parte del sector privado de participar incluso adelantado inversiones para lo cual había que ofrecerle una garantía muy fuerte, muy sólida de que podían anticipar esas inversiones porque iban a ser repagadas por eso el fideicomiso y de donde iba a reproducir ese repago, bueno, pues de la tasa del gasoil en función a lo mejor de la subestimación desde ese punto de vista si ese es el enfoque, a lo mejor puede ser...

No, yo me pongo en el cuero del Jefe de Gabinete y si yo subestimo la recaudación, no es para ponerla en un Fondo Fiduciario, para después tener la posible transferir partida y gastar y disponer del gasto poniéndome en el cuero del Jefe de Gabinete, ¿no? Parece, me parece que es al revés.

(Lamberto) Bueno, creo que yo comparto las respuestas de todos de las preguntas formuladas. Lo único con respecto al decreto, yo no tengo autoridad para hablar porque yo hice uno peor. Nosotros

estábamos en una situación donde no había un peso, no había forma de pagar los gastos elementales del Estado y un día viene un presidente de un fondo a ofrecirme plata para hacer obras:

- Y ¿de donde sacastes la plata vos?.
- Yo tengo 150 millones de dólares.
- Y ¿como tenés esa plata?

Entonces empezamos a averiguar. En ese entonces, eran 13 los fondos. Bueno, sacamos un bando militar que toda la plata pasaba al Tesoro. En momentos de crisis uno se da cuenta la situación, el concepto de lo que es la unidad de caja.

Yo recuerdo uno de los temas que más difícil me tocó como Secretario de Hacienda fue cuando la señora del presidente quería hacer con la retención a las exportaciones un fondo específico para planes sociales y, por supuesto, todo el gabinete social estaba de acuerdo, se encontraba una paga enorme para gastar en planes sociales que hacían falta los planes sociales pero, bueno, yo planteé que, bueno, esta bien los planes pero esta bien que haya una sola caja porque ¿qué hacemos si podemos pagar todos los planes y no vamos a pagar sueldos?. Pero este es otro tema, o sea, usted puede decirme... ¿Que tiene que ver con algo que ha pasado en estos días? Es decir, la inflación es el síntoma de una enfermedad, siempre es la consecuencia de algo, no es la causa. Cuando empieza aparecer suba de precios, uno tiene que estar atento a que es lo que pasa con la suba de precios. Entonces dice: si el Estado tiene superávit fiscal, no debería haber suba de precios, si lo que emite el Central lo recupera con elevar, debería haber un impacto en la tasa pero no sube el precio. Entonces uno se pregunta ¿No se estará gastando en alguna parte del Estado que no esté debajo del control? Y de acá aparecen nuestros amigos. Entonces creo que el decreto 906 también tiene que ver con esto.

(Despouy) Bueno, muchísimas gracias. Tengo aquí todavía algunas preguntas. Voy a tratar de formularlas, aunque puedan estar destinadas a algunos de los panelitas, yo las haré extensivas a todos, porque, por ejemplo, ahí viene una para el senador Morales dice: el jefe de gabinete afirma que el Consejo Consultivo, el decreto 906 debe funcionar sobre las normas de administración financiera porque sino no podría dar ninguna instrucción. Dice: ¿Qué opina de esto? ¿Qué sentido tienen que se creen organismos que deban ser exceptuados de la legislación vigente para poder funcionar, no significa esto dar vía libre a la malversación de recursos fideicomitados?, ¿qué controles se le efectúan a la secretaría de transporte en su manejo en sus numerosos subsidios al transporte basado en una maraña de decretos y de resoluciones? Aquí había una pregunta antes que

estaba vinculada también a esta: ¿Por qué se permite que los fondos fiduciarios paguen subsidios sin nada a cambio? como por ejemplo el caso de los colectivos no renovados, el acceso a discapacitados, etc. Estas prácticamente serían dos preguntas que las vemos vinculadas pero aparecen como dirigidas en particular a uno de los expositores pero creo que cualquiera de ustedes podrían dar una respuesta.

(Morales) -Comparto lo del 906, esta apreciación que hace el que a efectuado la pregunta con relación a que ningún decreto puede establecer el apartamiento de ningún órgano de la Ley de Administración Financiera y me parece que eso es peor que lo que pasa con los fondos fiduciarios. Con relación al tema de los subsidios, lo que pasa es que justamente el objeto que acá ha sido descrito por la doctora Alejandra Caballero, como termina el fondo fiduciario del gasoil, ¿no es cierto?, empieza primero con 80%, 60%, después un 50% para el SISVIAL y después para el sistema de subsidio. Lo que pasa es que con todos los decretos que han ido saliendo sucesivamente han establecido subsidios, entonces no hay contraprestación, son subsidios.

Nosotros inclusive en la ampliación del plan de auditoria de año 2004 recordará el presidente de la auditoria hemos pedido específicamente que la auditoria trabaje sobre los subsidios, así como hemos pedido por los entes residuales, otra, otra gran cosa que otro agujero negro también sobre el tema de los subsidios así que nos interesa saber como se están administrando los subsidios especialmente para el transporte ferroviario. se están transfiriendo la norma dice que la transferencia sería de 20.000.000 de pesos mensuales para las distintas empresas de transporte ferroviario metropolitano, donde, por ejemplo, de ferrocarriles metropolitanos a nosotros nos ha preocupado ferrocarriles metropolitanos que es propiedad del señor Taselli que a la vez es dueño de Aceros Zapla en Jujuy y que hace inversiones y compra empresas en quiebra en todo el país.

Nosotros queremos saber cual es el fondeo de esa empresa, ¿no es cierto?, que de la noche a la mañana tiene muchos recursos. Nosotros creemos es de los subsidios del transporte ferroviario, pero bueno por eso nosotros necesitamos una investigación a fondo sobre el destino de los subsidios y si es que se cumple la finalidad. Lo que si tiene que hacer el Estado es que si el subsidio es para tal objeto, tiene que verificar si es que el objeto se cumple.

(Lamberto) -En el momento de la crisis había una gran necesidad de encontrar, o sea esta es la explicación que yo conozco porque en ese momento yo estaba en el Ministerio de Economía, había que

encontrar algún paliativo que permitiera no aumentar los pasajes para poder seguir sosteniendo el transporte público de pasajeros y, bueno, se apeló a lo primero que se tuvo que eran estos fondos de la tasa de gasoil o sea no necesariamente hay que justificar, a lo mejor la coyuntura obligaba a la emergencia, a la urgencia. Se pudo haber hecho de otra manera, o sea, todo este abanico se fue instrumentando con decretos simples, ya ni siquiera decretos de necesidad de urgencia, decretos simples, resoluciones, con contradicciones en diferentes jurisdicciones en donde se superponían secretarías por encima de ministerios.

En donde el Banco Nación como fiduciario recibía y debe recibir al día de hoy instrucciones y órdenes encontradas de varios funcionarios, entonces, bueno, esto como que ocasionaba alguna situación caótica, pero fue básicamente para que no se aumentaran los pasajes

(Despouy) Muchísimas gracias. Sabemos que el diputado Lamberto tenía que estar en algún lugar a las 8. Yo les diría la matriz que regula y que gobierna las preguntas que quedan. Están todas vinculadas a la posible utilización arbitraria de estos recursos que en principios tendrían una finalidad concreta porque, por ejemplo, dicen ¿qué pasa con los recursos desviados por el decreto 906?, ¿qué medidas van a tomar?, ¿qué pasa con la intangibilidad del objetivo del fideicomiso?. Otras de las preguntas dicen: además de contar un marco regulatorio adecuado que posibilite el control externo de los fideicomisos, ¿Qué aspectos considera que deberían tener en cuenta los procedimientos de auditoría externa sobre estos instrumentos financieros es decir, como podría hacerse auditorías de gestión sobre instrumentos que ven continuamente alterada su finalidad y luego dice de que manera puede el Estado nacional echarle manos a los fondos fiduciarios mediante el decreto 338 que citó el senador Morales? ¿Por qué se financian anteproyectos y no obras listas para licitar? Esas serían algunas de las últimas, breves reflexiones que les pediría si ustedes pudieran...Yo entiendo que de alguna manera están respondidas todas las preguntas de una manera acabada. Quiero anticiparles que estas exposiciones van a ser desgrabadas y podrán ser remitidas a quien lo solicite.

Yo creo que por tratarse de la importancia y envergadura del tema no me cabe duda de que van a ser muchos los requerimientos y además se trata del tema que está de moda. Yo no me permitiría hacer una suerte de conclusión frente a esto. Simplemente dos o tres reflexiones que me parece que gobernaron las exposiciones, las preguntas y las inquietudes de todos. Lo común fue que todos pensamos y

reconocemos en esto un instrumento extremo, excepcional pero a la vez estamos dentro de una cultura de la emergencia y somos un país que la emergencia contaminada, se transforma en algo permanente, es decir, cuando la excepción se transforma en la regla. Vivimos, diríamos, de contingencia y de emergencia y de la utilización de instrumentos que solamente tiene una justificación en ellas.

Creo que ha habido algunas orientaciones muy claras, no solamente con respecto al diagnóstico de la dimensión, la magnitud que reviste este instrumento, la frecuencia con que el se usa sino sobre todo las alertas con respecto a la posible deformación, desviación y consecuencias que pueden tener. Creo que son tantas y tan evidentes que nos obligan a hacer una reflexión sobre la forma, los mecanismos para conjurar este tipo de desviaciones. Si no lo hacemos, estamos frente a una peligrosa evolución de la desviación y transformación de un instrumento, que como decíamos, de emergencia o excepcional podría transformarse en algo grave y, sobre todo, teniendo en cuenta el volumen y la magnitud de los flujos estaríamos creando una suerte de manejo presupuestario paralelo o como nos decía el propio Lamberto crear monstruos como lo fueron en algún tiempo las empresas de Estado porque la magnitud y envergadura de los montos lo justificaría.

Pero hay una cosa que me parece a mí que en modo de conclusión podría si servirnos como reflexión a todos. Lo que más preocupa es este uso arbitrario, sobre todo, el hecho de que no están suficientemente auditados, observados. La gente no tiene acceso como sí tiene acceso a la mayor parte de las cuentas del estado. Esta es la preocupación central que he recogido de todos, en unos casos explícitos, como ha sido en el caso de Lamberto, y en otros implícitos a lo largo de las exposiciones.

No debemos devaluar este instrumento, corremos riesgo serio, para ello hay que adoptar medidas. Probablemente la conclusión más firme de alguna manera concordante y homogénea es que hay que disponer de un instrumento legal que lo cristalice y ese instrumento legal tiene que salir del Congreso.

Nosotros tenemos un gran desafío, hemos abierto la ventana de un mundo que aparece poco claro, de un mundo que requiere que lo observemos. Ojalá que lo podamos hacer con el Parlamento y por lo tanto con la ciudadanía. Muchísimas gracias a todos.

El manejo del presupuesto: incertidumbre por el uso de 3700 millones de pesos

Los fondos fiduciarios no tienen control

La Auditoría General y legisladores de la oposición exigen que el Ejecutivo dé información sobre el destino de ese dinero

Se trata de recursos destinados a fines específicos, como subsidios a obras o al transporte. El jefe de Gabinete nunca fue al Congreso a hablar sobre el tema.

Los fondos fiduciarios constituyen, desde hace tiempo, el gran agujero negro de la administración nacional por la ausencia de una normativa clara o una ley específica y por la falta de control del Estado.

Según el presupuesto de este año, insumirán la friolera de 3712 millones de pesos, pero prácticamente no hay control sobre ellos, según advierten la Auditoría General de la Nación (AGN), que controla la oposición, y legisladores de la oposición.

Los fondos fiduciarios son recursos públicos que atienden fines específicos con autonomía de las necesidades de caja de la Tesorería. En total los fondos suman 18 y se ocupan de diversas actividades: la infraestructura hídrica; las micro, pequeñas y medianas empresas; la promoción científica y tecnológica, y el transporte público, entre otras.

Salvo contadas excepciones -como el Fondo Vial, administrado por el Ministerio de Planificación-, es muy poca la información pública disponible sobre los fondos fiduciarios: su ejecución presupuestaria, quiénes son los beneficiarios, si se cumplen los fines para los que fueron creados.

Así lo advierte un informe del Instituto de Transparencia de ARI, que lidera Elisa Carrió.

Dos secretarios de Estado, José López (Obras Públicas) y Ricardo Jaime (Transporte), relativizaron estos cuestionamientos y, en lo que respecta a sus áreas, afirman que la información es pública y transparente.

Sin embargo, la oposición insiste: según la ley de presupuesto, el jefe de Gabinete debe rendir cuentas cada cuatro meses

ante los legisladores sobre la evolución de los fondos fiduciarios y las obras ejecutadas, pero hasta ahora nunca lo ha hecho, advierten los diputados Adrián Pérez y Fabiana Ríos, de ARI.

La AGN, a instancias de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, hizo un primer relevamiento sobre el asunto (ver aparte). Ayer, en una jornada sobre «Fideicomisos públicos y control ciudadano», el titular de la AGN, Leandro Despouy, alertó que los fondos fiduciarios «no son objeto de un tratamiento riguroso desde el punto de vista contable», lo que entraña riesgos sobre posibles desmanejos.

«No hay información, y lo peor es que cada fondo fiduciario se ha convertido en un centro autónomo de ejecución del gasto, alejado del control de la ley de administración financiera», advirtió el senador Gerardo Morales (UCR-Jujuy), uno de los expositores de la jornada.

También el senador Oscar Lamberto (PJ-Santa Fe), presidente de la comisión mixta, enfatizó sobre la necesidad de que se cuente con «información exacta» sobre estos recursos. «Los fondos fiduciarios deberían ser pocos, controlados y transparentes, con objetivos específicos», argumentó.

El fondo vial, bajo la lupa

El informe de ARI rescata que uno de los pocos fondos fiduciarios que ofrecen información es el Ucofin, encargado de administrar el sistema de infraestructura de transporte (SIT), que condensa el grueso de los recursos, 1776 millones de pesos anuales.

Estos fondos se destinan a concesionarios viales, ferroviarios, del transporte automotor de pasajeros de jurisdicción nacional y de transporte de cargas. De todos modos, ARI menciona en su informe que en algunos casos no aparecen identificadas las firmas beneficiarias de los subsidios que por ese fondo se distribuyen.

El secretario de Transporte, Ricardo Jaime, rechazó estas afirmaciones y, en diálogo con LA NACION, desplegó las planillas de uno de los fondos a su cargo: el que corresponde al transporte automotor (Sistau).

«Esto está visible en Internet. Están detalladas cada una de las jurisdicciones beneficiadas, como también los importes remitidos por la Nación. También, el listado de todas las empresas de transportes que reciben recursos», indica.

¿Y qué sucede, por ejemplo, con el transporte de carga? «Remitimos al Congreso el listado de todas las empresas beneficiarias, porque así lo solicitaron», responde Jaime.

Según ARI, esa información no está disponible en Internet, como tampoco la evolución del gasto.

Jaime también relativizó la acusación de que se destinan recursos públicos a empresas con incumplimientos. ARI menciona, entre otros, al sistema ferroviario, fuertemente cuestionado por la AGN.

«Hay penalidades que se aplican cuando hay incumplimientos -respondió Jaime-. Los subsidios que se destinan al sistema de transporte tienen como fin una compensación tarifaria: si no se remitieran esos recursos, la tarifa aumentaría.» Pérez, en cambio, señala: «Está bien que no se suban las tarifas. Ya que se pagan subsidios, que los servicios sean buenos.»

ARI también cuestionó a distintas concesionarias viales, ya que según informes del órgano de control respectivo (Occovi) éstas incurrieron en incumplimientos contractuales y aun así les fueron adjudicadas rutas nacionales en octubre de 2003.

«Si se dieron esos incumplimientos, ya fueron subsanados, porque los balances efectuados al momento de las nuevas concesiones indican que las concesionarias eran acreedoras del Estado. Si hubieran sido morosas, no habrían participado en el nuevo régimen», sostuvo López.

**Por Laura Serra
De la Redacción de LA NACION**

http://www.lanacion.com.ar/politica/nota.asp?nota_id=699502
LA NACION | 27.04.2005 | Página 5 | Política

¿POR QUÉ ES NECESARIO DEBATIR E INFORMAR A LA CIUDADANÍA SOBRE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS?

En la actualidad, la administración de políticas públicas enfrentan un doble desafío. Mantener las cuentas fiscales ordenadas y simultáneamente, atender las crecientes necesidades sociales y de infraestructura indispensables para el crecimiento sostenido de la economía nacional. Para que ambos objetivos sean compatibles, el uso eficiente y transparente de los fondos públicos resulta fundamental.

En este marco, los Fideicomisos Públicos representan una cuestión a resolver: pues constituyen una herramienta relativamente novedosa, con escaso control presupuestario y legislativo, y en constante crecimiento.

El marco legal de los Fondos Fiduciarios o también llamados Fideicomisos está dado por la Ley 24.441, que fue pensada para su utilización en el ámbito privado - financiamiento de la vivienda y la construcción-; el uso reciente en el sector público ha mostrado aspectos que no encuentran regulación en ella. Por tal motivo, artículos de diferentes normas tratan de darle al Fideicomiso Público un marco de control y legalidad.

La Ley 25.152 de Solvencia Fiscal, prevé la inclusión en las leyes de Presupuesto de los flujos financieros que se originen por la constitución y uso de los fondos fiduciarios, como así también la obligatoriedad de que sea por ley la creación de todo Fondo Fiduciario público. La ley 25.565 incorpora a los fondos fiduciarios dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Administración Financiera y Sistemas de Control. Estos avances, sin embargo, resultan aun insuficientes, sobre todo si tenemos en cuenta el señalado aumento de la participación de los fondos respecto al total de las aplicaciones presupuestarias.

Recientemente el Decreto 906/04, creó el Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional. En el Anexo del mencionado Decreto, se listan un conjunto de Fondos Fiduciarios junto con su respectivo instrumento de creación. Este listado sin embargo no comprende el universo de Fondos Fiduciarios existentes. Por otra parte, el Consejo Consultivo mencionado y los Ministerios relacionados con él estarían habilitados para evaluar y tomar decisiones relativas a la aplicación transitoria de los Fondos Fiduciarios existentes o a crearse, como por ejemplo su utilización para adquirir títulos públicos.

Es entonces el momento oportuno para instalar el debate, estimular el intercambio de ideas e iniciativas, y promover la discusión pública vinculada con la utilización de la figura de los Fideicomisos Públicos.

La jornada que organizan la Fundación Ricardo Rojas y el CEPP pretende ser un aporte para responder a esta demanda que aun no ha recibido la debida atención en los ámbitos políticos, académicos y técnicos, y que resulta estratégica desde el punto de vista de la gestión.



Centro de Evaluación
de Políticas Públicas