



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Fondo Fiduciario para el desarrollo provincial: aportes a la economía nacional

Macher, Mariana A.

2005

Cita APA: Macher, M. (2005). Fondo Fiduciario para el desarrollo provincial: aportes a la economía nacional. Buenos Aires : Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

***Autor: Lic. Mariana A. Macher***

***Carrera: "Especialización en Administración  
Financiera del Sector Público"***

***ASAP – FCE***

***Año: 2005***

***Fecha de entrega: Diciembre de 2006***

## TABLA DE CONTENIDOS

Introducción .....	4
Primera Parte: Nociones generales de los Fideicomisos .....	7
Antecedentes históricos del fideicomiso .....	8
Antecedentes del fideicomiso en nuestro país .....	9
Concepto de fideicomiso .....	9
Algunos tipos de fideicomisos .....	10
a. Fideicomiso de garantía .....	10
b. Fideicomiso de administración propiamente dicho .....	11
c. Fideicomiso Financiero .....	11
d. Fideicomiso Público .....	12
Expansión de los Fondos Fiduciarios en el Sector Público .....	12
Tratamiento de los Fideicomisos Públicos .....	14
Segunda Parte: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial .....	18
Origen de su Creación .....	19
Principales Objetivos .....	20
Programas llevados adelante por el FFDP .....	20
a. Programa de Privatización de Bancos Provinciales y/o Municipales .....	20
b. Programa de Saneamiento Fiscal de las Jurisdicciones Provinciales .....	21
c. Programa de Emisión de LECOP .....	21
d. Programa de Conversión de Deuda Pública Provincial .....	22
e. Programa de Financiamiento Ordenado .....	24
f. Programa de Asistencia Financiera 2005 .....	25
Conclusiones .....	28
Anexos .....	31
<b><u>ANEXO I</u></b> .....	32
Canje de Deuda Pública Provincial - Comparación Fase I vs. Fase II .....	32
Canje de Deuda Provincial – Condiciones de emisión del Bono Garantizado .....	32
Canje de Deuda Provincial – Montos Canjeados al 04/02/02 .....	34
Fuentes y Referencias Bibliográficas .....	35

# Introducción

---

A fines del año 1993, frente a la situación que atravesaban, las administraciones provinciales asumieron el compromiso de avanzar en su reforma. Dicho compromiso se plasmó en el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, propendiendo, entre otros, a la privatización de la banca de provincia y de sus empresas de servicios públicos.

En este sentido, el mencionado Pacto Federal entre la Nación y las Provincias estableció:

*“Los Señores Gobernadores han acordado la adopción de políticas uniformes que armonicen y posibiliten el logro de la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales. Las políticas acordadas se concretarán por los Poderes Ejecutivos Provinciales, una vez aprobado el presente Acuerdo por las Honorables Legislaturas Provinciales en lo que es materia de su competencia según las Constituciones locales, en los siguientes actos de Gobierno.”*

*“Propender a la privatización total o parcial, a la concesión total o parcial de servicios, prestaciones u obras, cuya gestión actual se encuentre a cargo de las provincias o a la liquidación de las empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente a las Provincias...”*

Ello resultaba indispensable para estimular el mejoramiento de las cuentas públicas provinciales a través de medidas coordinadas con el gobierno nacional, agravadas por las pérdidas de muchas organizaciones bancarias y empresarias de propiedad total o parcialmente provincial. Dicha tarea implicó un esfuerzo financiero y de organización, que en muchos casos excedía las posibilidades de las propias provincias, por sus limitaciones para acceder a los mercados voluntarios de crédito.

En este contexto, las circunstancias de público y notorio conocimiento ocurridas a partir de las decisiones de política económica adoptadas por los Estados Unidos Mexicanos a partir del 20 de diciembre de 1994, agravaron las dificultades financieras por las que atravesaban algunos bancos de provincia, precisamente por la retracción del crédito externo.

Es así que la Nación intervino con el propósito de aliviar la situación financiera del interior, contribuyendo a que las unidades productivas y de servicios pudieran desarrollar normalmente sus actividades. Asimismo facilitó a los propios bancos de provincia normalizar sus relaciones con el resto de las instituciones financieras. Esto se plasmó en el programa de privatización de bancos, entre otras acciones.

A través del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 286/95, se constituyó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, con el objetivo de prestar apoyo a

las reformas del sector público provincial argentino y de promover el desarrollo económico de las provincias.

Este trabajo teórico – bibliográfico, basado en la lectura y análisis de textos, periódicos, informes técnicos y legislación actualizada, pretende analizar el valor de la constitución de un Fondo Fiduciario como herramienta para la solución de determinados problemas económicos y financieros de las Provincias en un período determinado.

A tal fin, se abordará el tema de fideicomisos, concepto y tipos, profundizando en las características de los fideicomisos públicos, para luego ahondar los conocimientos acerca del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y sus aportes a la Economía Nacional, describiendo sus programas de acción e identificando sus resultados, durante el período 1995-2005.

# **Primera Parte:**

## **Nociones generales de los Fideicomisos**

---

## ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL FIDEICOMISO

Sus orígenes nos remontan a Roma y a su orden jurídico basado en la Constitución de Caracalla del año 212. Con la influencia de la cultura griega sobre el pueblo romano, se produce en este tiempo una época en la que los valores morales de las personas llegaron a su máxima expresión. El hombre romano, al igual que el griego, era pura exterioridad. El honor y el repudio colectivo regulaban la vida del hombre.

Por ello es entendible la existencia de la relación fiduciaria y comprensible que en aquella época no era desatinado confiar en alguien.

En consecuencia, esta relación fiduciaria era, primeramente, una relación humana y jurídica después, que basada en altos deberes morales de lealtad, confianza y honradez, establecían dos personas para cumplir con un fin determinado. Era un encargo realizado por una persona a otra de confianza, en la que le transfería determinados bienes para la ejecución de una manda. En ese tiempo, la garantía de su cumplimiento radicaba en la honradez y lealtad del destinatario del encargo, pues carecía de acción para hacerlo cumplir.

El desarrollo de esta figura se realizó a través de dos instituciones:

- Fideicomiso: acto mortis causa.
- Fiducia: acto entre vivos.

La primera institución, Fideicomiso, era la disposición de última voluntad que se expresaba bajo la forma de un ruego. Se dirigía a alguien que debía recoger los bienes hereditarios bajo la encomienda de darles a éstos un destino determinado.

Desde antiguo se practicaba la costumbre de ordenar disposiciones de última voluntad sin testamentos previos, pero su importancia radicó en que por este medio se podía beneficiar a ciertas personas que no reunían las condiciones para ser heredero. Así, esta disposición de última voluntad se podía realizar a través de una simple carta o escrito, sin necesidad de exigencias formales jurídicas de herencia.

La segunda institución, Fiducia, era un contrato mediante el cual una persona transmitía la propiedad de un bien a otra persona con un fin determinado, y este último se comprometía a devolverla cuando se cumplía con el fin propuesto. Este contrato se utilizaba en su mayoría como garantía de un crédito, y en menor medida como pacto de confianza.

Un hecho histórico marcó el reconocimiento del fideicomiso pasando de lo moral a lo jurídico: La caída de la República, la cual significó la modificación de los valores



éticos y morales sobre los que se había estructurado la vida del ciudadano romano.

Ante los reiterados hechos de incumplimiento y deslealtad de los fiduciarios y la falta de una acción para poder entablar un proceso ordinario en su contra, se creó un recurso administrativo para forzar al Fiduciario, a través de la fuerza coercitiva del Imperio, a cumplir con el fideicomiso.

## **ANTECEDENTES DEL FIDEICOMISO EN NUESTRO PAÍS**

En Argentina, la reglamentación del Fideicomiso se realizó a través de la Ley 24.441 en diciembre de 1994. Esta figura ya era conocida en nuestra legislación a través del artículo 2.662 del Código de Comercio dentro de los contratos atípicos, pero la ley mencionada no sólo reglamentó esta figura sino que además la adaptó a las necesidades de la sociedad contemporánea que requería de nuevos y seguros instrumentos financieros.

Cabe destacar que dicha ley estuvo enmarcada en el nuevo contexto político y económico implementado en Argentina a partir de 1989, que reguló nuevas figuras jurídicas (fideicomiso, leasing, letra hipotecaria) como herramientas de financiamiento para facilitar el acceso al crédito a bajo costo y amortizable a largo plazo. Su finalidad inmediata era dar fomento y facilitar el desarrollo de la construcción de viviendas a través de cambios que beneficiaran al mercado de capitales en lo que respecta a su participación en el financiamiento de la construcción, alentando la creación de fideicomisos financieros con apoyo en hipotecas, facilitando las inversiones institucionales en dichos fondos, creando letras hipotecarias y facilitando el régimen de la ejecución hipotecaria.

## **CONCEPTO DE FIDEICOMISO**

El artículo 1º de la Ley 24.441 establece que: “habrá fideicomiso cuando una persona (fiduciante) transmita la propiedad fiduciaria de bienes determinados a otra (fiduciario) quien se obliga a ejercerla en beneficio de quien se designe en el contrato (beneficiario) y a transmitirlo al cumplimiento de un plazo o condición al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario”.

En este esquema, los bienes fideicomitados constituyen un patrimonio separado del patrimonio del fiduciario y del fiduciante. El contrato de fideicomiso debe contener la determinación de los bienes que lo componen y el modo en que otros bienes, en el futuro, podrán ser incorporados al fideicomiso; el plazo o condición a que se sujeta el dominio fiduciario, (el que no podrá durar más de treinta años desde su constitución), el destino de los bienes a la finalización del fideicomiso y los derechos y obligaciones del fiduciario y el modo de sustituirlo si cesare.

En el contrato de fideicomiso intervienen cuatro partes:

1. **Fiduciante:** es quien transmite la propiedad fiduciaria de los bienes;
2. **Fiduciario:** es quien recibe los bienes del fideicomiso, con las facultades de un propietario, y asume la obligación de cumplir con ellos una determinada administración o gestión;
3. **Beneficiarios:** quienes reciben los beneficios producidos por la gestión o administración de los bienes fideicomitados; y
4. **Fideicomisario:** a quien deben entregarse los bienes vencido el plazo o cumplida la condición a la que se subordina la existencia del contrato de fideicomiso.

El fiduciario deberá cumplir las obligaciones impuestas por la ley o la convención con la prudencia y diligencia del buen hombre de negocios que actúa sobre la base de la confianza depositada en él.

Los bienes fideicomitados quedarán exentos de la acción singular o colectiva de los acreedores del fiduciario. Tampoco podrán agredir los bienes fideicomitados los acreedores del fiduciante, quedando a salvo la acción de fraude. Los acreedores del beneficiario podrán ejercer sus derechos sobre los frutos de los bienes fideicomitados y subrogarse en sus derechos.

## ALGUNOS TIPOS DE FIDEICOMISOS

Las diversas formas en que se pueden manifestar los fideicomisos hace imposible pensar en formas puras del mismo, ya que siempre existirán facultades y limitaciones al fiduciario que podrán hacer que el negocio pactado tenga diferentes matices.

Tratándose de una clasificación enunciativa y por ende limitativa, a pesar de que la Ley N° 24.441 hace referencia a los fideicomisos en general, y sólo contiene disposiciones específicas sobre el fideicomiso financiero, los fideicomisos pueden clasificarse en fideicomisos de administración, de inversión, de seguro, testamentario, de garantía, financiero, inmobiliario o público. Algunos de ellos están desarrollados a continuación:

### a. Fideicomiso de garantía

Existe cuando una persona (fiduciante) transfiere a otra (fiduciario) la titularidad fiduciaria de bienes con el fin de asegurar el cumplimiento de una obligación a su cargo, debiendo el titular fiduciario, una vez cancelada la obligación, transferir dichos bienes al Fideicomisario establecido en el contrato.

Hay otro supuesto en donde los bienes transferidos al fiduciario no sólo sirven como garantía sino también como pago de la obligación, ya que si son bienes que generan una renta, la misma será aplicada a la obligación pendiente.

Este tipo de fideicomiso permite como ventaja, no sólo afectar determinados bienes al pago de una deuda en concreto, sino también excluir dichos bienes del patrimonio del deudor, evitando así posibles embargos de terceros al mismo. Dichos bienes no podrán ser gravados nuevamente y servirán, en caso de acuerdo, como medio de pago de la obligación pendiente.

### **b. Fideicomiso de administración propiamente dicho**

Son aquellos en los que la única y principal finalidad del negocio radica en la transferencia del patrimonio fideicomitado para que el fiduciario lo administre hasta tanto se cumpla el plazo o condición pactada momento en el que la propiedad de los bienes pasará al fideicomisario.

Como mencionamos anteriormente, estos fideicomisos no existen en su forma pura ya que seguramente no están totalmente acotados a una finalidad exclusiva de administración sino que conviven con otras finalidades u objetivos.

### **c. Fideicomiso Financiero**

Es aquel contrato de fideicomiso sujeto a las reglas precedentes, en el cual el fiduciario es una entidad financiera o una sociedad especialmente autorizada por la Comisión Nacional de Valores para actuar como tal, y el beneficiario son los titulares de certificados de participación en el dominio fiduciario.

Estos certificados de participación serán considerados títulos valores y podrán ser objeto de oferta pública, y la Comisión Nacional de Valores será la autoridad de aplicación.

Procesos como la titulización y la securitización, desarrollados utilizando la figura del fideicomiso financiero, fueron herramientas trascendentales en el crecimiento del mercado de capitales con destino final en la actividad productiva.

La primera de estas herramientas es un proceso mediante el cual se emiten títulos valores sobre un determinado activo; y la segunda herramienta es un proceso que moviliza activos ilíquidos, compuestos por una cartera de crédito a través de valores negociables que serán atendidos con los flujos de fondos generados por dichos activos. Con ello, activos que se encontraban inmovilizados se transforman mediante este procedimiento en activos líquidos necesarios para que las empresas puedan financiar sus proyectos y actividades, involucrando también financiamientos a mayores plazos y menores costos.

#### **d. Fideicomiso Público**

A pesar que este tipo de fideicomiso no está contemplado específicamente en la Ley 24.441, podemos definirlo como nuevas estructuras administrativas cuyo propósito es el de satisfacer necesidades colectivas de trascendencia económica y social, operando por medio de organismos técnicamente independientes e idóneos para el cumplimiento de la finalidad que persigue el Estado.

Es un contrato por medio del cual el Estado (nacional, provincial y/o municipal), por medio de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la propiedad de bienes propios, o afecta fondos públicos a un fiduciario para realizar un fin lícito de interés público.

#### **EXPANSIÓN DE LOS FONDOS FIDUCIARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO**

A partir de la sanción de la Ley N° 24.441, en lo que aquí interesa, surgieron en la Administración Pública Nacional los denominados Fondos Fiduciarios creados por leyes o decretos, sin un esquema jurídico de tipología conocida en nuestro sistema jurídico. Podrá observarse que, desde el punto de vista terminológico, las normas que crean estos fondos utilizan alternativamente las expresiones fideicomiso, propio de la ley mencionada, y fondo fiduciario.

En sus comienzos, los fideicomisos creados por el Estado Nacional fueron iniciativas destinadas, de acuerdo a los considerandos de las normas de creación, a solucionar problemas de naturaleza concreta, como el Fondo Fiduciario de Capitalización Bancaria, creado con el objetivo de fortalecer el sistema financiero ante los efectos de las decisiones políticas adoptadas por México en 1994. Desde entonces, la creación de fondos fiduciarios por parte del Estado Nacional ha observado un importante crecimiento en el número de fondos y en el volumen de los recursos de que disponen.

Frente a la existencia de una laguna jurídica que tipifique el “fideicomiso público” Kiper y Lisoprawski lo han definido como “un contrato por medio del cual la administración, por intermedio de alguna de sus dependencias, en carácter de fiduciante, transmite la propiedad de bienes de dominio público o privado del Estado, o afecta fondos públicos a un fiduciario para realizar un fin de interés público.”

Como puede apreciarse, surgen de dicha definición dos características distintivas de los fideicomisos públicos: a) Objeto fiduciario: bienes de dominio público o privado del Estado, tales como dinero en efectivo, derechos derivados de la recaudación impositiva a través de tasas, fondos provenientes de organismos internacionales de crédito, acciones, títulos de deuda, inmuebles, etc. y, b) Finalidad fiduciaria: el fomento económico y social y la satisfacción de las necesidades generales.

Evidentemente, en los fideicomisos de la Administración Pública la aplicación de las normas legales que los rigen escapa, en algunas ocasiones, del ámbito de la legislación puramente privada, en tanto y en cuanto la constitución, modificación y extinción del fideicomiso público tiene su origen en el derecho administrativo, siendo aplicable la Ley N° 24.441 supletoriamente en todo lo que no se oponga a aquella normativa. Este tipo de fideicomiso puede, en ocasiones, coincidir con el de la referida ley o bien tomar alguno de sus contenidos, pero con características y adaptaciones que responden a las necesidades de la Administración en el caso concreto.

Asimismo, no existe una normativa general que establezca los caracteres y condicionantes de los fideicomisos públicos, contándose con una legislación conformada básicamente por las disposiciones legislativas o administrativas específicas que disponen la creación de fideicomisos públicos, acordes con la finalidad de interés público que los mismos deberían cumplir, además de disposiciones vinculadas con aspectos presupuestarios. Si bien el fideicomiso público se apoya en una estructura de tipo contractual, definiendo la relación fiduciario-fiduciante, existen diferencias con los fideicomisos privados. En el público, la celebración del contrato es una fase dentro de un proceso que se inicia a través de una norma que fija sus objetivos y características, determina las condiciones y términos a los que se ajustará el contrato correspondiente y regula la constitución, modificación, organización, funcionamiento y extinción del fideicomiso.

La utilización de la figura del fideicomiso público funciona, entonces, como herramienta de las actividades del Estado Nacional y resulta aplicable cuando, frente a ciertas necesidades sociales o económicas, resulta conveniente separar un patrimonio que esté sujeto a reglas diferentes debido a que se trata de actividades temporales, fáciles de identificar y de aislar de cualquier otro tipo de relación administrativa, y de considerar en un presupuesto de egresos o ingresos.

En la estructura de dichos fondos fiduciarios públicos, intervienen el Fiduciante, el Fiduciario, los Beneficiarios, el Estado como Fideicomisario y generalmente un Comité de Administración, de Dirección, Técnico o similar como responsable del cumplimiento de los objetivos específicos del contrato, o bien de la aprobación de las acciones ejecutadas por el fiduciario. (Su existencia dependerá de lo dispuesto en la ley o el acto administrativo de creación del fideicomiso, no estando previsto como participante del contrato en la Ley N° 24.441 y cuyas facultades, obligaciones y conformación se hallan estipuladas en cada contrato de fideicomiso).

Como se ha mencionado anteriormente, basados en la Ley N° 24.441 que dio el marco normativo del fideicomiso, se constituyeron Fondos Fiduciarios integrados mediante la transferencia de bienes y/o fondos correspondientes, total o parcialmente, a entidades y/o jurisdicciones que dependen del Poder Ejecutivo.

Esta proliferación de Fondos Fiduciarios en el Sector Público ha llevado a que en el año 2005 se identifiquen los siguientes Fondos:

1. Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial.
2. Fondo Fiduciario para la Reconstrucción de Empresas.
3. Fondo Fiduciario Federal de Infraestructura Regional.
4. Fondo Fiduciario de Capital Social.
5. Fondo Fiduciario Secretaría de Hacienda-BICE.
6. Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica.
7. Fondo Fiduciario para el Transporte Eléctrico Federal.
8. Fondo Fiduciario del Sistema de Infraestructura de Transporte.
9. Fondo Fiduciario de Infraestructura Hídrica.
10. Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
11. Fondo de Garantía para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
12. Fondo Fiduciario para la Recuperación de la Actividad Ovina.
13. Fondo Fiduciario para Subsidios de Consumos Residenciales de Gas.
14. Programa de Fideicomisos-Decreto Nº 1.118/03.
15. Fondo Fiduciario para la Refinanciación Hipotecaria.
16. Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software.

## **TRATAMIENTO DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS**

A pesar de la inexistencia en nuestro sistema jurídico de una norma que regule la creación de los fondos fiduciarios públicos, en los últimos años se han emitido algunas disposiciones que cubren ciertos aspectos comunes.

Con el dictado de la Ley Nº 25.152, denominada de "Solvencia Fiscal", del 25 de agosto de 1999, se dispuso que la creación de organismos descentralizados y empresas públicas financieras y no financieras, requiere del dictado de la ley respectiva.

En marzo de 2002, la Ley N° 25.565, modificó la redacción del inc. a) del art. 5 de la Ley N° 25.152, quedando establecido que la creación de organismos descentralizados, empresas públicas de cualquier naturaleza y Fondos Fiduciarios integrados total o parcialmente con bienes y/o fondos del Estado Nacional, requerirá del dictado de una Ley materia fiscal.

Además de la inclusión de los flujos financieros para la constitución y uso de los Fondos Fiduciarios en la Ley de Presupuesto de la Administración Pública Nacional, la ley dispone en su artículo N° 70 la incorporación de los Fondos Fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional como comprendidos dentro del Sector Público Nacional alcanzado por las disposiciones de la Ley N° 24.156.

Adicionalmente, la Ley N° 25.565 establece que los Fondos Fiduciarios integrados mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado Nacional no podrán tener estructura de personal permanente y temporario a su cargo, por lo que el personal de los Fondos Fiduciarios, sus Consejos de Administración y de los Fideicomisos de Asistencia deberán integrar las plantas de personal de las Jurisdicciones y/o Entidades de las cuales dependen los citados Fondos Fiduciarios. Dispone además que los Fondos Fiduciarios puedan financiar, a través de transferencias, los gastos en personal de las Jurisdicciones y Entidades involucradas.

La Oficina Nacional de Presupuesto ha preparado instructivos específicos para la confección del Presupuesto, en los que establece los requisitos a presentar, dentro de los cuales menciona el plan de acción, con una breve descripción de los objetivos y tareas propuestas para el año; las proyecciones de la cuenta ahorro-inversión; financiamiento; las principales fuentes y aplicaciones financieras; los principales proyectos a financiar por el Fondo con ubicación geográfica y estado de ejecución; y la desagregación de la planta de personal con que cuenta el órgano administrador del Fondo Fiduciario. Asimismo, establece las pautas de la información a presentar sobre la ejecución económico-financiera de los mismos y en caso de desviaciones de importancia, las autoridades administradoras de los Fondos Fiduciarios deben adjuntar un informe explicativo de la situación.

Para finalizar esta primera parte del trabajo, se considera de significativa importancia mencionar el análisis que se efectuó acerca de los Fondos Fiduciarios Públicos como un nuevo mecanismo de financiamiento de actividades productivas de inversión, en el XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público, realizado en Potrero de los Funes en octubre de 2002. La Cdra. Carmen G. Manzano, refiriéndose al tratamiento presupuestario y contable de los mismos, sostuvo que si bien se ha verificado un importante avance en lo que a materia presupuestaria de fondos fiduciarios respecta, "existen aspectos que aún merecen concentrar la atención en aras de completar una visión integrada". Se citan a continuación las observaciones que la Cdra. Manzano expuso como recomendaciones de su exposición:

- a. “el uso limitado de estas estructuras para casos específicos y cuyos objetivos de política pública no puedan ser alcanzados por otros entes presupuestarios existentes dentro de la Administración Nacional o del sistema bancario oficial”.
- b. “Evitar la competencia por la asignación de los recursos públicos entre los fondos fiduciarios y las jurisdicciones presupuestarias de la Administración Nacional de las cuales dependen”.
- c. “Un examen crítico de los objetivos que inspiraron la constitución de estos fondos”.
- d. “En cuanto a materia contable se refiere, si bien las alternativas de registro descritas y propiciadas desde la teoría contable, no hacen referencia específica a los fondos fiduciarios públicos y dada la naturaleza y magnitud de los fondos que involucra, se considera oportuno continuar avanzando en el análisis de tratamiento a dar en esta figura dentro del ámbito de la administración pública”.
- e. “En esta dirección, uno de los aspectos también importantes que se considera oportuno incursionar es la homogenización del plan de cuentas propios de los fideicomisos públicos como así también de los criterios contables por ellos utilizados, de forma tal de homogenizar la información y que la misma sea comparable entre el universo de fondos fiduciarios públicos”.
- f. “Hacer obligatorio a los fondos fiduciarios la necesidad de contar con estados contables emitidos con opinión de un auditor externo en la medida que la operatoria de su contrato o significatividad de monto lo justifique”.
- g. “Otro de los ítems interesantes para incursionar, sería lograr una estandarización de los contratos de fideicomisos públicos, con la obligatoriedad de definir al Estado Nacional como fideicomisario de los mismos al finalizar la vigencia y continuar así con el desarrollo propuesto por aquel anteproyecto en cuyas pretensiones se encontraba la de crear un marco normativo uniforme para esta figura”.
- h. “Establecer un régimen informativo que contemple dar a publicidad periódicamente los estados contables de los fondos fiduciarios públicos en línea con lo normado por el artículo 8 de la Ley de Solvencia Fiscal que fija que “...toda la información producida en el ámbito de la Administración Nacional tendrá el carácter de información pública y será de libre acceso para cualquier institución o persona interesada en conocerla”.

Por último, la Cdra. Manzano ha mencionado como primordial “hacer extensivo a los fondos fiduciarios el ámbito de aplicación de control por parte de la Auditoría General de la Nación”. En la actualidad, esto ya se está aplicando, y no sólo en cuanto a aspectos patrimoniales y financieros de los mismos sino también la



gestión del fiduciario en lo que hace al cumplimiento del mandato que le fuere encomendado.

## **Segunda Parte:** **Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial**

---

## ORIGEN DE SU CREACIÓN

En 1994 la Nación y las provincias firmaron el Pacto Federal para el Empleo, la Producción y el Crecimiento, mediante el cual las Provincias asumieron el compromiso de avanzar en la reforma de sus administraciones, propendiendo a la privatización de la banca de provincia y de sus empresas de servicios públicos.

A tal fin, y a través del Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 286/95, se constituyó el FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL (FFDP), con el objetivo de prestar apoyo a las reformas del sector público provincial argentino y de promover el desarrollo económico de las provincias.

En este caso particular de Fideicomiso, la figura del fiduciante es ejercida por el Estado Nacional, la del fiduciario por el Banco de la Nación Argentina, la del beneficiario recae en las provincias y la de Fideicomisario en el propio Estado.

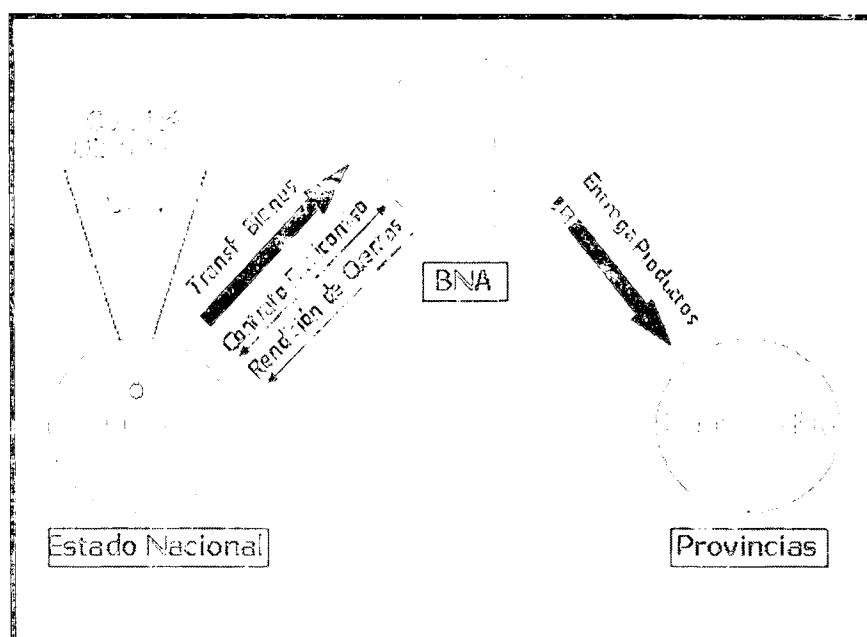


ILUSTRACIÓN I. Adaptación del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial a la figura del fideicomiso

De acuerdo al Decreto N° 286/95, este fondo se integra con acciones clase "A" de YPI, recursos provenientes de préstamos otorgados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y recursos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo. Además, se ha contemplado la posibilidad de que otros recursos sean integrados al inventario de bienes fideicomitados, tales como recursos originarios de otras instituciones multilaterales o nacionales de crédito, recursos que le asigne el presupuesto nacional o los presupuestos provinciales, el producido de sus

operaciones o renta de sus activos y emisión de títulos circulatorios u obligaciones negociables con garantía en bienes fideicomitidos.

## **PRINCIPALES OBJETIVOS**

Desde su constitución hasta el año 1999, el FFDP asistió a aquellas provincias y municipios que, ante las consecuencias de la crisis financiera de México y de los países emergentes en diciembre de 1994, decidieron privatizar sus bancos y necesitaron apoyo financiero para lograrlo.

Luego, por Decreto N° 1.289 del 4 de noviembre de 1998, se ampliaron los objetivos del FFDP, pudiendo financiar además programas de reforma fiscal, financiera o administrativa de los Estados Provinciales, cuyo principal objetivo consistiera en la consolidación de la Reforma del Sector Público Provincial; la asistencia y financiamiento de programas para el saneamiento de sus deudas, su renegociación y/o cancelación y la asistencia y financiamiento de programas de desarrollo, mejora de eficiencia, incremento de la calidad de las prestaciones y fortalecimiento en general de los sectores de la economía real, educación, justicia, salud y seguridad.

## **PROGRAMAS LLEVADOS ADELANTE POR EL FFDP**

Dentro del período de análisis que abarca este trabajo, los programas en los cuales ha participado activamente el FFDP son el Programa de Saneamiento Físcal, Programa de Emisión de Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), Programa de Conversión de Deuda Pública Provincial, Programa de Financiamiento Ordenado y Programa de Asistencia Financiera 2005, algunos de los cuales se desarrollarán a continuación, de manera sintética.

### **a. Programa de Privatización de Bancos Provinciales y/o Municipales**

Este programa tuvo por finalidad apoyar la implementación de una serie de medidas de política y actividades destinadas a lograr la reforma estructural del Sector Financiero en las provincias argentinas, ante las consecuencias de la crisis financiera de México y de los países emergentes en el mes de diciembre del año 1994.

La reforma estructural a que tendió el Programa, a través de la privatización de los bancos provinciales, resultó esencial para sostener el equilibrio fiscal consolidado del Sector Público Argentino, asegurando a su vez la prestación de los servicios públicos esenciales a cargo de las Provincias en el marco del saneamiento del sistema financiero.

Los recursos necesarios para llevar adelante dicho Programa se canalizaron a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, en los términos establecidos por el Decreto N° 286 de fecha 27 de febrero de 1995, con las modificaciones introducidas por el Decreto N° 445 del 28 de marzo de 1995.

Desde su constitución hasta el año 1999, el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial ha asistido los procesos de privatización de 19 entidades financieras en 16 provincias.

### ***b. Programa de Saneamiento Fiscal de las Jurisdicciones Provinciales***

Dados los resultados satisfactorios de la gestión del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial con el Programa de Privatización de Bancos Provinciales y/o Municipales, se evaluó la conveniencia de llevar adelante las reformas que quedaban pendientes en el ámbito provincial.

Por Decreto N° 1.289 del 4 de noviembre de 1998 se ampliaron los objetivos para los cuales fue creado el mencionado Fondo, posibilitando el financiamiento de programas de reforma fiscal, financiera y administrativa de los Estados Provinciales, así como asistir y financiar programas que contemplaran el saneamiento de la deuda pública y otros tendientes a promover el desarrollo de los sectores de la economía real de las provincias.

En el año 2000 nueve provincias (Catamarca, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, Neuquén, Río Negro, Tierra del Fuego y Tucumán) firmaron convenios para adherirse al Programa de Saneamiento Fiscal y para el año 2001 se incorporan las provincias de Buenos Aires, Misiones, San Juan y Corrientes.

### ***c. Programa de Emisión de LECOP***

El segundo semestre del año 2001 fue signado por un agravamiento de las condiciones fiscales y económicas a nivel nacional.

Durante ese semestre el estrangulamiento externo en materia de financiamiento puso en evidencia el problema de deuda pública en Argentina. Las provincias debieron enfrentar un escenario de caída de la recaudación, altas tasas de interés, cierre del financiamiento y elevada concentración de vencimientos de deuda.

En este contexto de crisis, y de acuerdo al "Compromiso por la Independencia" suscripto entre el Gobierno Nacional, los Gobiernos Provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con fecha 15 de julio de 2001 y el "Apoyo Institucional para la Gobernabilidad de la República Argentina" suscripto entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales, el 17 de julio de 2001, se instrumenta a través del Decreto N° 1.004/2001 el Programa de Letras de Emisión de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP), con el fin de contemplar el

saneamiento de las finanzas públicas provinciales, incluyendo la renegociación y cancelación de sus deudas.

Las LECOP eran títulos de deuda cartulares, denominados en Pesos, que no devengaban interés, y tenían como fecha de vencimiento el 30 de septiembre de 2006.

El Banco de la Nación Argentina, como fiduciario del FFDP, emitió por cuenta y orden de las Jurisdicciones, títulos de deuda por la suma de tres mil doscientos setenta y un millones seiscientos mil pesos (\$3.271.600.000).

Transcurridos los años 2002 y 2003, y como consecuencia del mejoramiento de las variables macroeconómicas, el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto N° 743/2003 creó el Programa de Unificación Monetaria con el objeto de retirar los títulos provinciales con características de cuasi moneda y reemplazarlos por moneda nacional de curso legal.

Por Decreto N° 957/2003 del Poder Ejecutivo Nacional, se incluyen a las LECOP en el Programa de Unificación Monetaria. De esta manera se procede a rescatar en forma anticipada estas Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales.

Al 31 de diciembre de 2003, las LECOP rescatadas por el BNA fueron el 97% del total emitido, mientras que el remanente sería rescatado a través de un bono sustitutivo en Pesos, sin intereses, con vencimiento el 30 de Septiembre de 2006, sin garantía sobre recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos y sin poder cancelatorio.

#### **d. Programa de Conversión de Deuda Pública Provincial**

El programa de Conversión de Deuda Pública Provincial, también denominado Canje de Deuda Provincial, se instrumentó originalmente a fines del 2001 a través del Decreto N° 1387/2001 y se reglamentó por Resolución del Ministerio de Economía (MECON) N° 774/2001.

Su creación tuvo como marco de referencia y antecedente inmediato la "Segunda Addenda al Compromiso Federal por el Crecimiento y la Disciplina Fiscal" suscripta en el mes de Noviembre de 2001 por la Nación y las Provincias, y ratificada por Decreto del PEN N° 1584/2001, en la cual menciona:

*"Proveer los instrumentos financieros y el apoyo técnico de la Nación para aliviar la situación financiera de las Provincias, manteniendo el respeto del crédito público y la voluntariedad de cualquier operación de emisión, colocación o canje de deuda de las jurisdicciones involucradas. También se asistirá a las Provincias para conseguir la renovación de los vencimientos de capital".*

El objetivo de dicho esquema de conversión de deuda fue la disminución del costo financiero que Provincias debían enfrentar, vía tasas de interés y comisiones, como así también la extensión de los plazos de vencimiento de los servicios de dicha deuda.

Se puede leer en los considerandos del Decreto de instrumentación:

*“Que además de aumentar los ingresos fiscales mediante una efectiva lucha contra la evasión, lograr una reducción voluntaria del costo de la deuda pública resulta fundamental para disminuir el esfuerzo fiscal necesario para atenderla, a la vez que facilitará la reactivación de la economía por la baja del costo financiero, dado que los altos intereses bancarios afectan a toda la economía en general, y muy especialmente a las pequeñas y medianas empresas, deteriorando su competitividad.”*

El FFDP realizó en el mes de noviembre de 2001 la invitación a los acreedores para la presentación formal de las ofertas de conversión, las que fueron aceptadas parcialmente a través de su fiduciario, el Banco de la Nación Argentina. El mencionado proceso fue interrumpido por los sucesos ocurridos en diciembre de dicho año.

Posteriormente, el 7 de enero de 2002 se declara la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, por medio de la Ley N° 25.561. En este marco se instrumentan los decretos de pesificación N° 214/2002 y N° 471/2002, éste último relacionado con las obligaciones del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal vigentes al 3 de febrero de 2002 y que impacta directamente en las condiciones de conversión de deuda.

Por otra parte, y a través de la firma del “Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos” ratificado por Ley N° 25.570, se establecen los nuevos lineamientos a los cuales deberá ajustarse el Canje de Deuda Provincial.

Siguiendo estas bases, y mediante el Decreto N° 1.579/2002, instrumentado por la Resolución N° 539/2002, se establece el nuevo mecanismo de conversión de deuda.

Leemos en los considerandos del Decreto 1579/2002:

*“Que el FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL realizó la invitación para la presentación de las ofertas de conversión de deuda pública provincial y el BANCO DE LA NACION ARGENTINA, en su carácter de fiduciario de dicho Fondo, notificó la aceptación de parte de las ofertas presentadas.”*

Se trata de un proceso voluntario por el cual la deuda pública provincial instrumentada en forma de Títulos Públicos, Bonos, Letras del Tesoro o

Préstamos bancarios, es asumida por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial mediante la emisión de Bonos Garantizados (BOGAR). A su vez, las Provincias asumen con dicho Fondo la deuda resultante de la conversión y la garantizan con recursos de la Coparticipación Federal de Impuestos.

En términos generales, y comparativamente con la normativa que respaldaba el canje en el año 2001 (Fase I), la nueva normativa resultó en un Canje más amplio y beneficioso para las Provincias, las cuales vieron pesificados sus pasivos, con tasas de interés más reducidas y extensión de sus plazos, con la posibilidad de incorporación de nuevas deudas, las que en forma directa tienen con el FFDP y las deudas municipales entre otras. Asimismo se estipula un tope del 15% a la garantía provincial respaldada por Coparticipación Federal de Impuestos, incorporando una garantía subsidiaria de la Nación hasta la totalidad del pago del servicio de los BOGAR que se emitan.

El Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial ha perfeccionado la novación de la deuda provincial que fue ofertada por los acreedores, en el marco del Decreto N° 1.387/2001, encomendada por un total de dieciocho provincias y aceptada por la Nación. A tal efecto, se ha procedido a la emisión de los Bonos Garantizados correspondientes, cuyos servicios se pagan mensualmente. Se detallan en Anexo I las características de cada una de las fases del Canje de Deuda, así como también las condiciones de los BOGAR emitidos y los montos canjeados en el marco del Programa, por las Provincias que suscribieron convenios.

#### **e. Programa de Financiamiento Ordenado**

Como principio rector del programa se menciona como antecedente el Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, de fecha 27 de febrero de 2002, ratificado por la Ley N° 25.570, en el cual se establecieron compromisos para el ordenamiento fiscal y financiero de las provincias, así como para implementar medidas estructurales para su sustentabilidad.

Teniendo en cuenta la difícil situación económica financiera de las Provincias, agravada por la falta de acceso al crédito, y con el objeto de permitir el cumplimiento de las metas fiscales, preservando el normal funcionamiento de los servicios básicos provinciales, resultó desde la órbita del Estado Nacional la implementación de un Programa de Financiamiento.

Dicho programa tiene por objeto atender las necesidades financieras de las jurisdicciones, incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y a su vez debe contemplar la obligación de éstas de observar pautas de comportamiento fiscal y financiero.

El Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales (PFO), fue creado por el Decreto N° 2.263 del 8 de noviembre de 2002, con el objetivo de



atender las necesidades financieras de las Provincias, debido a la falta de alternativas en las fuentes de financiamiento interno y externo, con el condicionante de que las Provincias muestren mejoras en su comportamiento fiscal y financiero.

La participación de las Provincias en el Programa se acuerda mediante la suscripción de un Convenio Bilateral con el Estado Nacional, en el cual la Jurisdicción Provincial se compromete a no emitir títulos públicos de circulación como “cuasi monedas” ni contraer ningún otro tipo de nuevo endeudamiento, incluyendo préstamos u otras operaciones con entidades financieras.

Este Programa tiene la característica de ser préstamos reembolsables en 36 cuotas mensuales y consecutivas de capital ajustado. Estas se cancelan a partir del mes de enero del segundo año de realizado el desembolso.

Debido a que los motivos que fundamentaron la necesidad de la creación del PFO subsistieron, este Programa tuvo continuidad para los años 2003 y 2004, a través de los Decretos Nros. 297 y 1.274, del 17 de febrero y 16 de diciembre de 2003, respectivamente.

Vale como aclaración que el financiamiento del Programa de Financiamiento Ordenado no es con recursos propios del FFDP, sino a través de recursos que la Tesorería General de la Nación le transfiere a tal fin, los cuales pueden provenir del financiamiento externo y/o de la asignación de recursos del Estado Nacional.

Los montos comprometidos en el marco del Programa de Financiamiento Ordenado fueron los siguientes: para el año 2002, se presupuestaron 740 millones de pesos, dentro de los cuales parte de los desembolsos fueron realizados en LECOP; para el segundo año se comprometieron 1.545 millones y para el año 2004 se presupuestaron aproximadamente 1.086 millones de pesos. Estos fondos serán reintegrados a la Tesorería General de la Nación a medida que las provincias procedan a reembolsar los préstamos otorgados.

#### **f. Programa de Asistencia Financiera 2005**

Con el dictado de la Ley Nº 25.917 se creó el Régimen de Responsabilidad Fiscal, mencionando a continuación los puntos que se destacan en relación al contenido de dicha ley:

- La primera parte contempla un mecanismo de difusión de las cuentas de las provincias, que deberán informar sobre sus previsiones presupuestarias, nivel de endeudamiento y cronograma de vencimientos de la deuda.
- El segundo capítulo se refiere al gasto público de las provincias. En su artículo central establece que el gasto corriente, que incluyen salarios y servicios públicos, no podrá superar la tasa de aumento del producto bruto interno

nacional. Otra limitación es que lo recaudado por la venta de activos no podrá destinarse a gastos corrientes.

- En sus siguientes capítulos establece restricciones para la política de ingresos públicos y de endeudamiento de las provincias. En el caso de que las provincias decidan bajar impuestos deberán justificar el aumento del recurso que lo compense. También se prohíbe la emisión de títulos provinciales para ser usados como moneda. Por último, se crea el Consejo Federal de Responsabilidad Fiscal, órgano responsable de controlar la aplicación de la Ley. Este estará conformado por representantes de la Nación, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Gobierno Nacional se reserva el poder de veto sobre las resoluciones del Consejo.
- El último capítulo establece las sanciones para quienes no cumplan esta ley: restricciones de nuevos beneficios impositivos nacionales y limitaciones para el otorgamiento de avales y garantías por parte del Gobierno Nacional.

En su artículo 26 establece:

*“El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Economía y Producción, podrá implementar programas vinculados con la deuda de aquellas jurisdicciones que no cuenten con el financiamiento correspondiente, en tanto observen pautas de comportamiento fiscal y financiero compatibles con esta ley. Los programas se instrumentarán a través de acuerdos bilaterales, en la medida de las posibilidades financieras del Gobierno nacional y garantizando la sustentabilidad de su esquema fiscal y financiero, y el cumplimiento de sus compromisos suscriptos con Organismos Multilaterales de Crédito.”*

Los programas de asistencia financiera, contemplados en el Artículo 26 de la Ley citada, se implementaron a través del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, siguiendo las instrucciones emanadas de la Resolución 2/2005, que a tales fines dictara la Secretaría de Hacienda, del Ministerio de Economía y Producción.

Esta Resolución menciona en sus primeros tres artículos:

*Artículo 1º — El FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL, en lo relativo a su participación en los programas de asistencia financiera que el MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION implemente en cumplimiento de lo prescripto por el Artículo 26 de la Ley Nº 25.917, se regirá por las disposiciones de la presente resolución y las que formen parte de los Convenios Bilaterales que se suscriban con las jurisdicciones beneficiarias.*

*Art. 2º — Instrúyese al FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL, a través de su Fiduciario, el BANCO DE LA NACION*

ARGENTINA, entidad autárquica en el ámbito del ESTADO NACIONAL, a que suscriba los Convenios Bilaterales de Asistencia con las Jurisdicciones partícipes del Régimen de Responsabilidad Fiscal que así lo soliciten, con sujeción a la presente medida y a las condiciones establecidas en el Artículo 26 de la Ley N° 25.917.

Art. 3° — Instrúyese al FONDO FIDUCIARIO PARA EL DESARROLLO PROVINCIAL a instrumentar la Asistencia acordada con arreglo a la presente resolución; a efectuar los desembolsos previa intervención de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias dependiente de la SUBSECRETARIA DE RELACIONES CON PROVINCIAS; para lo cual podrá aplicar fondos propios y/o los que el Tesoro Nacional le transfiera en el marco del Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional aprobado para el Ejercicio 2005

Los montos acordados con las Provincias para el ejercicio 2005 fueron de aproximadamente mil doscientos sesenta millones de pesos, entre las Provincias que participaron del Programa. El mismo prevé el reembolso del capital ajustado, por CER (Coeficiente de Estabilización de Referencia), en ochenta y cuatro cuotas mensuales y consecutivas. Las mismas se cancelan a partir del mes de enero de 2007.

Los intereses se devengan desde la fecha de cada desembolso y se capitalizan al 31 de diciembre de 2005 y serán pagaderos mensualmente, siendo el primer vencimiento en el mes de enero de 2006. La tasa de interés aplicable para cada Provincia es fija, del 2%.

Los recursos utilizados podrán ser propios del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial y/o los que le transfiera el Tesoro Nacional en el marco del Presupuesto General de Gastos y Recursos de la Administración Nacional aprobado para el ejercicio 2005.

## Conclusiones

---

El trabajo teórico-bibliográfico que aquí se expuso, pretende analizar el valor de la constitución de un Fondo Fiduciario en el ámbito del Estado Nacional.

Es por ello que, habiendo abordado el tema de fideicomisos en general y fideicomisos públicos en particular, la autora focalizó su investigación en el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, pretendiendo demostrar la utilidad de un fideicomiso público como herramienta para la salida de determinados problemas económicos y financieros en el período 1995-2005.

Fue mencionado que, a partir de la crisis ocurrida en México en el año 1994, comenzaron a aparecer síntomas de depresión económica y financiera en la República Argentina y muchas provincias experimentaron la falta de ingresos provenientes de créditos externos y con ello, la dificultad de sus bancos provinciales de sostener cierta estabilidad financiera.

Justamente, con el propósito de aliviar la situación financiera provincial el Poder Ejecutivo Nacional dio origen al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial, cuyo objetivo era prestar apoyo a las reformas provinciales y promover su desarrollo económico.

De ahí en adelante, el Estado Nacional procedió a constituir diferentes Fondos Fiduciarios, cuya evolución no sólo se reflejó en un crecimiento del volumen y significatividad de los mismos, sino también en la preocupación de parte de las autoridades de homogeneizar el tratamiento de esta figura con el resto de los integrantes de la Administración Nacional. Dicho tratamiento se reflejó con la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional para el año 2002 y las posteriores normativas referidas al tema que nos ocupa.

Y es aquí donde la autora pretende resaltar las propuestas mencionadas por la Cdra. Manzano en el XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público que, aunque no tengan fuerza de ley, constituyen un avance invaluable al momento del tratamiento de los fideicomisos públicos.

Es indiscutible que uno de los objetivos de aquella exposición es llamar la atención acerca de la necesidad de crear los medios que permitan asegurarnos por parte del Estado Nacional el cumplimiento de las políticas públicas que guiaron la creación de estas estructuras, reafirmando los aspectos de transparencia en toda gestión que involucre la administración de los recursos públicos.

La autora opina que desde el 2002 a la fecha, se ha avanzado mucho en lo que a fondos fiduciarios respecta, a tal punto que algunos aspectos mencionados por la Cdra. Manzano podrían ser atemporales, al menos en lo concerniente al Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. Tal sería el caso del régimen de información periódico, presentación de estados contables, controles por partes de la AGN, entre otros. Es de conocimiento de la autora que el FFDP cumple periódicamente con los requisitos de información solicitada por distintos

organismos, tales como la Unidad de Auditoría Interna, Contaduría General de la Nación, Sindicatura General de la Nación, Auditoría General de la Nación y Tesorería General de la Nación, en cuanto a sus estados contables, disponibilidades de caja y ejecuciones presupuestarias.

Para culminar, la autora considera que todo el marco normativo e institucional referido al tema estudiado, día a día va evolucionando y acotando el “libre” accionar de dichas figuras, motivo por el cual no está en condiciones de asociar a los fondos fiduciarios públicos como mecanismos poco transparentes o con controles insuficientes.

Quedó demostrado que no existe posibilidad de desvío de los objetivos para los cuales un fondo fiduciario fue constituido, aunque llegado el caso de tales desvíos, existen sanciones para tales incumplimientos. No obstante, parecería apropiado revisar los objetivos que llevaron a la constitución de todos y cada uno de los fideicomisos públicos, tal como comentó la Cdra. Manzano en su exposición. La mayoría de los fideicomisos públicos fueron constituidos para la satisfacción de necesidades puntuales, y es por eso que la autora coincide en la revisión de los objetivos fundantes, para evitar sostener estructuras innecesarias.

Este trabajo sólo se abocó a un fideicomiso en particular, y lejos de su autora está la pretensión de querer demostrar que un sólo caso será suficiente como muestra del funcionamiento del universo de los fideicomisos públicos.

Y queda aún, bastante camino por recorrer. No debemos olvidarnos que en el lapso de diez años, el número de fideicomisos públicos aumentó considerablemente. No parece haberse marcado una tendencia de crecimiento al respecto, pero de todos modos debemos estar atentos al tema, especialmente porque los objetivos que probablemente persiguen podrían estar cumplidos por otros organismos del Sector Público y, lo más importante de todo, es que manejan recursos públicos.



**ANEXO I**

**Canje de Deuda Pública Provincial - Comparación Fase I vs. Fase II**

	<b>Canje Fase I – 2001</b>	<b>Canje Fase II - 2002</b>
<b>Instrumento</b>	Préstamo Garantizado	Bono Garantizado
<b>Principales normas</b>	Decreto 1387/01 Resoluciones MECON 774/01 y 809/01	Decreto 1579/02 Resoluciones MECON 539/02 y 624/02
<b>Deuda elegible</b>	Deuda financiera denominada en \$ o USD	Deuda financiera denominada en cualquier moneda
<b>Tasa de interés</b>	70% de la tasa vigente con máximo de 7% o LIBOR + 3% (tasa fija y variable respectivamente)	2% n.a. + CER
<b>Plazo de Gracia</b>	3 años	3 años
<b>Plazo de amortización</b>	Todos los vencimientos se prorrogan 3 años y se mantenía el esquema original de amortización	13 años
<b>Moneda</b>	Se mantenía la moneda original	Pesos (\$)
<b>Garantía</b>		Hasta 15% de la coparticipación que recibían las provincias Garantía de la Nación por total del pago
<b>Otros</b>		Las deudas en USD se pesificaron a 1,4 \$ / USD Las deudas denominadas en otras monedas fueron convertidas en USD al 5/11 y luego pesificadas

**Canje de Deuda Provincial – Condiciones de emisión del Bono Garantizado**

Las condiciones generales del Bono garantizado (BOGAR), ofrecido en pago de la deuda que fuera encomendada por las provincias y aceptadas por el Ministerio de Económica, en el marco de este Canje de Deuda, son las siguientes:

- a) Fecha de emisión: 4 de febrero de 2002.
- b) Plazo: 16 años.
- c) Moneda: Pesos



- d) Amortización: Se efectuará en 156 cuotas mensuales y consecutivas, siendo las 60 primeras cuotas equivalentes al 0,40%; las 48 siguientes cuotas equivalentes al 0,60%; las 47 restantes cuotas equivalentes al 0,98% y una última cuota al 1,14%, venciendo la primera de ellas el 4 de marzo de 2005.
- e) Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER): el saldo de capital de los Bonos será ajustado conforme al Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) referido en el Artículo 4° del Decreto N° 214/02.
- f) Intereses: Se aplicará tasa de interés anual fija del 2%. Los intereses se capitalizarán hasta el 4 de septiembre de 2002 y serán pagaderos mensualmente, siendo el primer vencimiento el 4 de octubre de 2002.
- g) Ley Aplicable: Ley Argentina.
- h) Titularidad y Negociación: Los Bonos serán escriturales, negociables y se solicitará su cotización en el Mercado Abierto Electrónico (MAE) y en bolsas y mercados de valores del país y serán depositados bajo régimen de depósito colectivo.
- i) Rescate Anticipado: el Ministerio De Economía está facultado a disponer el rescate anticipado de la totalidad o parte de los títulos que se emitan, por su valor nominal más intereses corridos.
- j) Garantías: Los Bonos Garantizados tendrán como garantía principal la afectación, de hasta un máximo del 15%, de los recursos del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos correspondiente a la provincia titular de la deuda pública convertida, y como garantía subsidiaria, la establecida en el Artículo 5° del Decreto N° 1579/02 del 28 de Febrero de 2002.
- k) Opción de canje por Pagaré: a opción de su tenedor, cuando sea una entidad financiera regulada por la Ley 21.526 del 21/02/1977 y modificatorias, los Bonos podrán ser canjeados en todo o en parte por Pagarés que tendrán idénticas condiciones que las del Bono. Dichos pagarés sólo serán transferibles entre entidades financieras reguladas por la Ley N° 21.526 y modificatorias.

## Canje de Deuda Provincial – Montos Canjeados al 04/02/02

PROVINCIA	VALOR NOMINAL DEUDA TOTAL AL 04/09/02						
	ANEXO II Art. 1	ANEXO V Art- 11	ANEXO II ART. 12	MUNICIPAL	TOTAL BOGAR	ANEXO VI Art.11	TOTAL CANJE
Buenos Aires	9.084.018.735	657.442.398	195.057.958	46.320.820	9.982.839.911	148.698.402	10.131.538.313,93
Córdoba	3.153.819.939			43.533.228	3.197.353.167		3.197.353.166,86
Salta	732.857.973				732.857.973	60.228.365	793.086.338,33
Neuquén	657.611.174	112.280.123		6.141.660	776.032.957	160.381.943	936.414.900,67
Chubut	225.864.573	74.559.714		20.182.492	320.606.779	76.754.424	397.361.202,68
Tucumán	549.046.100	160.378.854		111.392.122	820.817.076	367.501.580	1.188.318.656,52
San Juan	552.455.409	49.293.581			601.748.990	256.985.545	858.734.535,45
Río Negro	923.061.959	169.814.171			1.092.876.130	301.795.523	1.394.671.653,10
La Rioja	174.839.356				174.839.356	100.191.385	275.030.740,75
Formosa	1.216.127.091	127.384.717			1.343.511.809	282.374.985	1.625.886.793,45
Catamarca	314.934.783	127.336.488			442.271.271	145.199.718	587.470.989,48
Entre Ríos	1.198.999.752		713.952	36.546.679	1.236.260.383	115.974.326	1.352.234.709,17
Mendoza	965.013.092			20.873.530	985.886.622	333.517.036	1.319.403.657,99
Misiones	1.077.295.338	44.020.820		2.329.968	1.123.646.127	251.517.035	1.375.163.161,96
Jujuy	791.793.616	124.718.293			916.511.909	326.634.641	1.243.146.549,14
Chaco	1.079.799.743	236.458.910	125.465.106	43.948.867	1.485.672.625	331.482.909	1.817.155.534,68
Corrientes	909.111.792	634.157	66.591.588	94.657.985	1.070.995.521	52.441.361	1.123.436.882,62
T. Del Fuego	137.851.661	22.857.434			160.709.095	31.822.788	192.531.882,75
<b>TOTALES</b>	<b>23.744.502.086,64</b>	<b>1.907.179.660,09</b>	<b>387.828.603,96</b>	<b>425.927.351,49</b>	<b>26.465.437.702,19</b>	<b>3.343.501.967,33</b>	<b>29.808.939.669,52</b>

Fuente: FFDP - Ministerio de Economía y Producción

**Nota:** la categorización de los montos, por Anexos, corresponde a la clasificación mencionada en el Decreto N° 1579/02.

**Artículo 1:** Se refiere a las deudas mencionadas en el Artículo 1º, inciso a), del Decreto Nro. 1579/02, cuyo tope en la afectación de los recursos provinciales fideicomitados es del 15%.

**Artículo 11 (1º Y 2º párrafo):** Son las acreencias del FFDP con las jurisdicciones provinciales, que fueron canjeadas por BONOS GARANTIZADOS (BOGAR), por tener contrapartida en pasivos del FFDP con entidades financieras.

**Artículo 11 (3º párrafo):** Son los préstamos que pertenecen al FFDP que fueron reestructurados en condiciones de Canje, pero que no tienen como contrapartida emisión de BOGAR por estar originados en activos propios del FFDP.

**Artículo 12:** Se refiere a las deudas mencionadas en el Artículo 12 del Decreto Nro. 1579/02, que permite la incorporación de nuevas deudas al canje provincial, sin tope en la afectación de los recursos provinciales fideicomitados.

## **Fuentes y Referencias Bibliográficas**

---

- Fideicomiso. Dominio Fiduciario. Securitización. Silvio V. Lisoprowski y Claudio M. Kiper. Depalma ed. 1995
- XVI Seminario Nacional de Presupuesto Público (ASAP – Potrero de los Funes, San Luis, 2002)
- LEY N° 24.156: Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional. B.O. 29-oct-1992
- LEY N° 24.441: Ley de Fideicomiso. B.O. 16-ene-1995
- LEY N° 25.152: Régimen de Convertibilidad Fiscal. B.O. 21-sep-1999
- Ley N° 25.561: Declaración de emergencia pública y reforma del Régimen Cambiario. B.O. 07-ene-2002
- Ley N° 25.570: Ratificación del "Acuerdo Nación-Provincias sobre relación financiera y bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos". B.O. 06-may-2002
- Ley N° 25.917: Creación del Régimen de Responsabilidad Fiscal. B.O. 25-ago-2004
- Decreto N° 286/1995: Constitución del Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial. B.O. 01-mar-1995
- Decreto N° 445/1995: Modificación del Decreto N° 286/1995. B.O. 31-mar-1995
- Decreto N° 1289/1998: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial – Modificación del Dec. 286/95. B.O. 10-nov-1998
- Decreto N° 1004/2001: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial – Programa de Emisión de LECOP. B.O. 10-ago-2001
- Decreto N° 1387/2001: Canje de Deuda Provincial. B.O. 02-nov-2001
- Decreto N° 1584/2001: Ratificación de la Segunda Addenda al Compromiso Federal por el crecimiento y la disciplina fiscal. B.O. 06-dic-2001
- Decreto N° 1603/2001: Fondo Fiduciario para el Desarrollo Provincial – Modificación del Decreto N° 1004/2001
- Decreto N° 214/2002: Reordenamiento del Sistema Financiero – Revisión. B.O. 04-feb-2002

- Decreto N° 471/2002: Deuda Pública - Tratamiento de las deudas asumidas en moneda extranjera por parte del Sector Público Nacional, Provincial y Municipal. B.O. 13-mar-2002
- Decreto N° 1579/2002: Régimen de Conversión de la Deuda Pública Provincial. B.O. 28-ago-2002
- Decreto N° 2209/2002: Fondos Fiduciarios – Excepción de lo dispuesto por el art. 5, inc. a) de la Ley 25.152. B.O. 5-nov-2002
- Decreto N° 2263/2002: Finanzas Provinciales – Programa de Financiamiento Ordenado para el ejercicio 2002. B.O. 12-nov-2002
- Decreto N° 297/2003: Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales para el ejercicio 2003. B.O. 19-feb-2003
- Decreto N° 743/2003: Creación del Programa de Unificación Monetaria. B.O. 01-abr-2003
- Decreto N° 957/2003: Inclusión de las LECOP en el Programa de Unificación Monetaria. B.O. 24-abr-2003
- Decreto N° 1274/2003: Programa de Financiamiento Ordenado de las Finanzas Provinciales para el ejercicio 2004. B.O. 18-dic-2003
- Decreto N° 906/2004: Fondos Fiduciarios – Creación del Consejo Consultivo. B.O. 22-jul-2004
- Resolución N° 774/2001: Aprobación del mecanismo de Conversión de la Deuda Pública Provincial. B.O. 30-nov-2001
- Resolución N° 539/2002: Procedimiento para la Conversión de la Deuda Pública Provincial en función de lo establecido por el Decreto N° 1579/2002
- Sitio WEB: [www.mecon.gov.ar/hacienda/ffdp/](http://www.mecon.gov.ar/hacienda/ffdp/)
- Sitio WEB: [www.infoleg.gov.ar/](http://www.infoleg.gov.ar/)
- Sitio WEB: [www.sigen.gov.ar/](http://www.sigen.gov.ar/)