

**UNIVERSIDAD DEL CEMA
Buenos Aires
Argentina**

Serie
DOCUMENTOS DE TRABAJO

Área: Negocios

**UN SALTO DE CALIDAD EN LA AUDITORÍA DE LOS
FIDEICOMISOS DONDE PARTICIPA EL ESTADO**

Nicolás Iván Charo Naimo

**Febrero 2025
Nro. 893**

**https://ucema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.php
UCEMA: Av. Córdoba 374, C1054AAP Buenos Aires, Argentina
ISSN 1668-4575 (impreso), ISSN 1668-4583 (en línea)
Editor: Jorge M. Streb; Coordinador del Departamento de Investigaciones: Maximiliano Ivickas**

Un salto de calidad en la auditoría de los Fideicomisos donde participa el Estado

Nicolás Iván Charo Naimo *

*** Dr. en Economía de la UCEMA, Lic. en Economía de la UBA; profesor Ayudante en la cátedra de Fideicomisos y FID de la UCEMA (Profesor Titular Francisco María Pertierra Cánepa); integrante de la Asociación Argentina de Fideicomisos y Fondos de Inversión Directa (AAFyFID). Los puntos de vista del autor no necesariamente representan la posición de la Universidad del CEMA.**

Abstract: Este trabajo, a partir del estudio sobre el diseño y la performance de los denominados fondos fiduciarios donde participa el Estado argentino desde mediados de los años noventa, tiene como objetivo fundamental aportar un enfoque de trabajo basado en las mejores prácticas para la auditoría de fideicomisos del Estado. El sentido es hacer un nuevo aporte que contribuya a mejorar la efectividad y transparencia de este valioso instrumento jurídico que, hasta el momento, ha presentado debilidades significativas al ser utilizado por los diferentes gobiernos en sus iniciativas para implementar políticas públicas. A esta altura, damos por asumida la importancia fundamental de contar en estos fideicomisos con auditorías independientes y capacitadas, junto con sistemas de control interno sólidos, para mitigar riesgos y asegurar el cumplimiento de los objetivos fiduciarios. El estudio aborda el marco legal de los fideicomisos públicos en Argentina, subrayando desafíos clave como la existencia de inconsistencias regulatorias, deficiencias en el diseño de planes de negocio y la falta de una cultura fiduciaria. Además, propone un enfoque integral de auditoría estructurado en tres segmentos críticos: marco de actuación organizacional, diseño del contrato y plan de negocios, y manuales de procedimiento junto con la estructura organizativa. A partir del análisis de hallazgos históricos y casos prácticos, el trabajo identifica problemas recurrentes y ofrece recomendaciones para fortalecer la gobernanza y la rendición de cuentas. Se subraya la importancia de las auditorías de gestión enfocadas en la creación de valor público como una evolución necesaria frente a los enfoques puramente regulatorios.

Palabras clave:

Auditoría, Fideicomiso, Fideicomiso del Estado, Fondos Fiduciarios, Políticas Públicas, Interés Público, Controles, AGN, SIGEN, Organismos de Control, Auditorías de Gestión, Fiduciario, *Business Plan*.

El contrato de fideicomiso legislado por ley 24.441 del año 1995 y receptado en Código Civil y Comercial de la Nación (CCyCN) 2015, ha sido utilizado regularmente por el Estado, en la República Argentina, como una herramienta en la aplicación de políticas públicas para la concreción de proyectos de diversa índole en las áreas de infraestructura, transporte, energía, subsidios económicos, etc.

Sin embargo, se han suscitado diversos casos que dan cuenta del uso indebido de la figura que han realizado las autoridades, expresados en deficientes administraciones, falta de rendiciones de cuentas y hasta casos de corrupción de conocimiento público.

Por lo cual, una parte esencial en el cumplimiento de los objetivos fijados en los contratos de fideicomiso es el diseño y aplicación de controles, los cuales permitan mitigar aquellos riesgos que pongan en peligro el éxito del proyecto. Aquello hace indispensable contar con un sistema eficiente de control interno que realice evaluaciones de la gestión sobre los fondos fiduciarios a través de auditorías independientes y capacitadas.

En consecuencia, el objetivo del trabajo es brindar una serie de elementos necesarios y reflexivos para la concreción de estas auditorías que conformen un kit de buenas prácticas en la realización de trabajos de aseguramiento sobre el sistema de control de los fideicomisos del Estado. Este enfoque busca ser íntegro al identificar los procesos más relevantes de la actividad fiduciaria que incluyen, tanto aspectos normativos como de gestión. De esa forma se logra el objetivo de la auditoría al reforzar el sistema de control interno y aumentar las probabilidades de éxito en alcanzar los objetivos dispuestos en el contrato del fideicomiso.

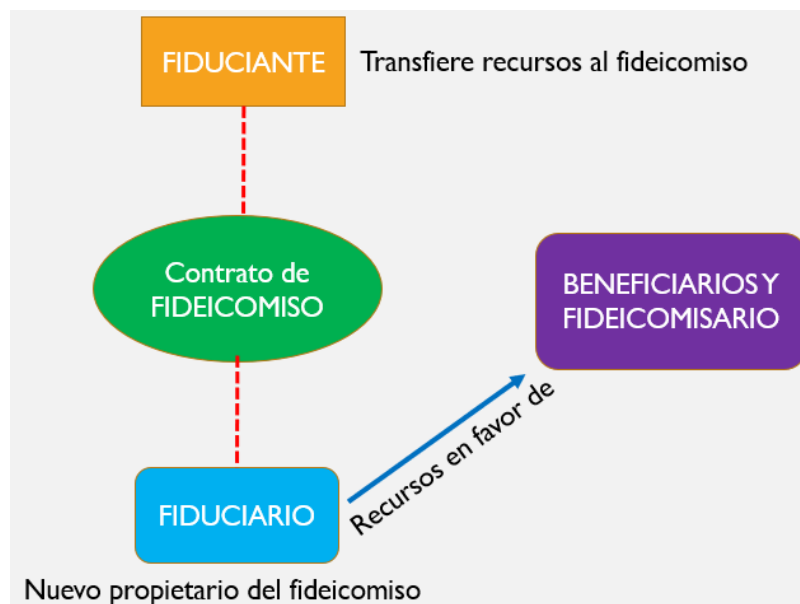
Consideraciones del contrato de fideicomiso y el rol del fiduciario.

El fideicomiso es un encargo de confianza, contenido en el significado de su nombre. *Fides* refiere a juramento, mientras que *commissum* refiere a encargo, que se formaliza en el diseño de un contrato. Por cuanto se define como una relación contractual de negocios entre dos partes, cuyo fin es la satisfacción de un objetivo posible, razonable y legal (De Arespacochaga, 2000). El fideicomiso tiene dos componentes distintivos:

- Transferencia de la propiedad: de los bienes cedidos a la fiducia. Este es el contenido real (transmisión de derechos), siendo el medio para alcanzar los fines previstos y no un fin en sí mismo (Soler & Carrica, 2000).
- Encargo de confianza: es el cumplimiento del encargo, es decir dar cumplimiento a los objetivos fijados en la creación del fideicomiso.

Esta relación de confianza parte de la relación entre quien cede los bienes, el fiduciante, y el encargado de administrarlos y aplicarlos al fin específico, el fiduciario, que se materializa en el contrato del fideicomiso el cual debe ser inscripto en el Registro Público que corresponda. Entonces, las partes del contrato son el fiduciario y el fiduciante, mientras que las otras figuras son considerados terceros interesados o partes del negocio, pero no del contrato.

Esquema 1. Esquema del fideicomiso



Fuente: Elaboración propia

El objetivo del fiduciante es llevar a cabo la concreción de un negocio subyacente que puede ser de distinta índole¹. Por ello formaliza una relación contractual con un fiduciario en un fideicomiso. El fiduciante cede la propiedad de los bienes lo que concluye su participación, por lo cual se considera a la transferencia como definitiva e irrevocable (Rodríguez Azuero, 2005).

El fiduciario reviste el carácter de dueño de la cosa fideicomitida, pero con un dominio calificado como imperfecto por tres motivos: porque es por un tiempo limitado subrogado a la duración del contrato, porque debe cumplir el encargo que el fiduciante le ha encomendado y por las características propias de los bienes que constituyen el patrimonio fideicomitido (Scocco, 2004).

¹ Este negocio no implica necesariamente que sea un objetivo monetario o de búsqueda de ganancias dinerarias. Tomamos el término negocio como algo más amplio, en el sentido de un proyecto o fin.

Además, el fiduciario debe actuar conforme la prudencia y diligencia del buen hombre de negocios, ya que en su figura se ha depositado la confianza plena del fiduciante (Carregal, 2009), ejerciendo todas las acciones necesarias, dentro de los lineamientos establecidos en el contrato de fideicomiso en favor de los beneficiarios. Es decir, el fideicomiso tiene ciertas obligaciones a cumplir con esta propiedad.

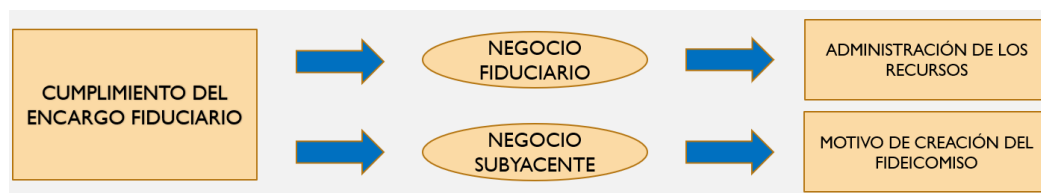
Entre los terceros interesados se encuentra la figura del beneficiario, quien tiene el derecho a los resultados del producido por los bienes fideicomitados, mientras que el fideicomisario es quien tiene derecho a recibir los bienes de la fiducia una vez finalizado el contrato del fideicomiso (considerado como un beneficiario residual).

El marco normativo que rige el contrato de fideicomiso es el CCyCN de la Ley 26.994 (2014), en su Libro Tercero - Derechos Personales, Título IV: Contratos en particular, Capítulo 30: Contrato de Fideicomiso (artículos 1666 al 1707).

Debe dejarse en claro que el fideicomiso es únicamente un vehículo para lograr un fin, el cual se resume en el cumplimiento del encargo fiduciario. Este se divide en dos dimensiones, que incluyen un “negocio fiduciario” y un “negocio subyacente”. El primero es un requerimiento necesario del “saber fiduciario”, basada en lo que atañe al negocio fiduciario, entendido como una serie de procedimientos y acciones necesarias en la administración del patrimonio fideicomitado bajo altos estándares de ética y profesionalismo (Pertierra Cánepa, 2012). Dicho accionar obedece al cumplimiento de lo dispuesto en el contrato de creación, respetando normas, formas y procedimientos y donde la calidad de redacción del contrato es un elemento fundamental. En este se deben establecer lineamientos claros y precisos sobre las funciones y limitaciones de cada una de las partes intervinientes en el fideicomiso, a fin de evitar errores, superposiciones de funciones u otros sucesos no deseados.

La segunda fase del encargo fiduciario es la referida al negocio subyacente, es decir a la concreción del proyecto para el cual se ha confeccionado el *Business Plan (BP)* o plan de negocios. El fideicomiso no es un fin en sí mismo, sino que es una herramienta que presenta flexibilidad y ciertas ventajas características, que son tomadas por el *BP* en la realización de un proyecto determinado. Entonces, el fideicomiso es el vehículo por el cual se canaliza el negocio troncal, existiendo una conexión ineludible e inseparable entre la administración del fideicomiso (el negocio fiduciario) y la concreción del proyecto (el negocio subyacente).

Esquema 2. Dimensiones del encargo fiduciario



Fuente: Elaboración propia

Para finalizar, en la realidad es frecuente observar que el fiduciario no es un experto en todo el abanico de actividades que reúnen los negocios subyacentes². En estos casos y a diferencia de lo que sucede en el negocio fiduciario en el cual el “saber fiduciario” es inexcusablemente propio del administrador/propietario de los bienes (Pertierra Cánepa F. M., 2012), el administrador podrá valerse de dependientes y auxiliares expertos en la materia. Estos lo asesorarán o gestionarán como colaboradores en los aspectos técnicos y operativos que escapan al conocimiento específico del fiduciario. Sin embargo, el fiduciario es el responsable último por los problemas que pudieran surgir por los trabajos de los auxiliares que él ha contratado, no pudiendo delegar su responsabilidad final por su carácter de propietario del nuevo patrimonio en terceros (Pertierra Cánepa F. M., 2012).

El fideicomiso es mencionado como un “patrimonio separado” debido a que se encuentra exento de las acciones tanto de los acreedores del fiduciario como del fiduciante, ya que los activos en dominio fiduciario se comportan como nuevos patrimonios de afectación, no perteneciendo a las partes del contrato (excepto que se demuestre dolo o fraude). Si el fideicomiso no tiene suficiente patrimonio para solventar sus deudas se procede a su liquidación judicial, previa intervención de un juez, quien debe fijar el procedimiento sobre las bases de las normas de concursos y quiebras en lo que crea pertinente. Por lo cual, los fideicomisos no quiebran, se liquidan.

El fiduciario es una persona humana o jurídica que, bajo la característica de propietario temporal administra patrimonios estructurados bajo la figura del fideicomiso. Sus actos, derechos y obligaciones quedan determinados por el Código Civil y Comercial de la Nación (en todos los casos) y por la Comisión Nacional de Valores (CNV), en caso de ser

² Algunos fiduciarios por sus objetos societarios no tienen pleno conocimiento de los aspectos de los negocios que deberá afrontar. Por ejemplo, un banco público que actúa como fiduciario de un fideicomiso avocado a la obra pública. Es de suponer que la Entidad no contará con el personal técnico apropiado para llevar a cabo actividades relacionadas con la construcción, debiendo tercerizar esos procesos.

fiduciario financiero. Al ser más que un administrador, el fiduciario es el representante del fideicomiso frente a terceros, ya que carece de personería jurídica siendo únicamente un patrimonio de afectación al servicio de un objetivo específico y delimitado.

Es esencial que el fiduciario cuente con un *BP* como condición necesaria para el buen funcionamiento del proyecto y el cumplimiento del encargo fiduciario. Se podría definir al *BP* como herramienta metodológica fundamental que busca brindar información a los partícipes del proyecto o posibles participantes, sean inversores institucionales o pequeños inversores, sobre las fortalezas y debilidades del negocio subyacente, maximizando las probabilidades de éxito al llevarlo a la práctica (Pertierra Cánepa, 2014). Es una hoja de ruta del proyecto perseguido, debiendo ser flexible y adoptando los cambios que pudieran surgir en el negocio. Un diseño inadecuado del *BP* puede conducir al fracaso del encargo fiduciario, como así también no contar con un fiduciario que revista idoneidad y debida diligencia.

Debe realizarse una distinción entre los contratos de fideicomisos y el *BP*. Los primeros son marcos generales que formalizan políticas, lineamientos y responsabilidades que deberán seguir los sujetos partícipes del negocio. El *BP* es una hoja de ruta del proyecto, conteniendo mayores especificaciones de temas enfocados en el negocio subyacente y en la administración de los recursos.

El fideicomiso del Estado y el interés público.

En la República Argentina el fideicomiso donde participa el Estado es llamado de distintas formas, tanto en ámbitos académicos como gubernamentales. A efectos de este trabajo, estableceremos una identidad en la terminología para referirnos a la relación entre Estado y fideicomiso, de modo que cuando se exprese el término fondo fiduciario³, fideicomiso público, del Estado o gubernamental⁴, nos referimos, en esencia, al mismo concepto. Los fideicomisos públicos en Argentina cuentan con aproximaciones conceptuales a partir de autores como Gómez de la Lastra y Lisoprawski. Así podemos definirlo como un contrato por medio del cual la administración pública a través de alguna de sus dependencias toma el carácter de fiduciante, y transmite la propiedad de ciertos bienes de dominio público o privado del Estado o afecta fondos públicos, a un fiduciario determinado para realizar un proyecto que hace al interés público.

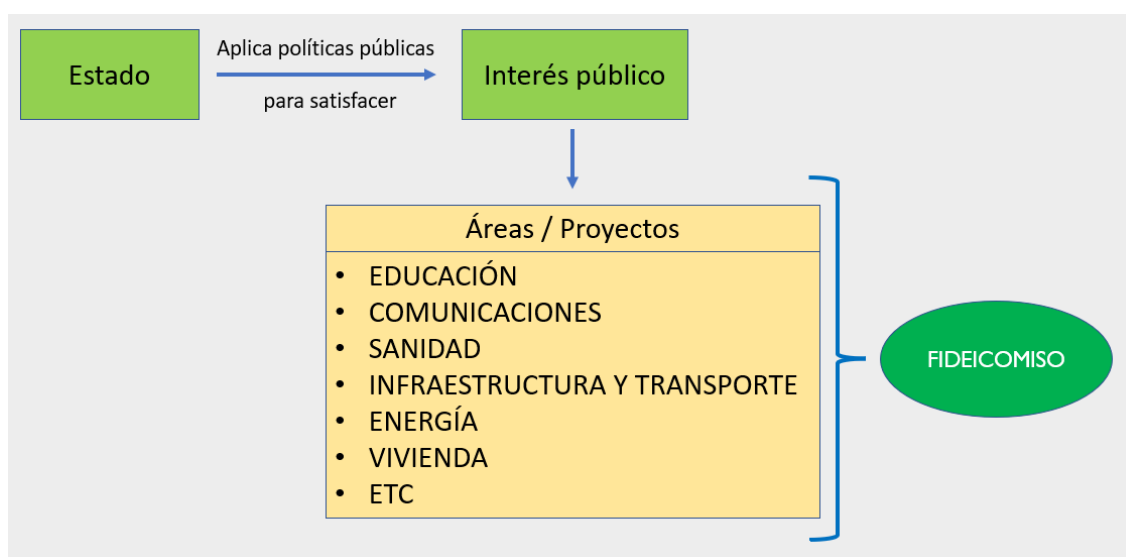
³ El Ministerio de Economía de la Nación de la República Argentina los denomina “fondos fiduciarios”. Ver página web del Ministerio de Economía de la República Argentina, “presupuesto de fondos fiduciarios”.

⁴ Lenardon, F. R. (2008). Fideicomiso gubernamental. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.

Existen actividades que por sus características particulares no despiertan el interés del sector privado en la búsqueda de utilidades. No obstante, estas actividades podrían resultar esenciales en beneficio de la sociedad, siendo allí donde el Estado debe tomar un rol activo en la provisión de esos bienes o servicios que impulsen al sector privado con el objetivo de aumentar los niveles de productividad y empleo genuino, a través de la ejecución de políticas públicas (Pertierra Cánepa & Charo Naimo, 2024). Surge así el concepto del interés público, el cual presenta ambigüedades según la doctrina y depende del criterio propio de quien constituye un fideicomiso público (Cassagne, 2008). En la literatura de auditoría interna, las Normas Globales de Auditoría Interna™ que entraron en vigor el 9/1/25, establecen:

“el interés público abarca los intereses sociales y económicos y el bienestar general de una sociedad, y de las organizaciones que operan dentro de esa sociedad (incluidos los de los empleadores, los empleados/ colaboradores, los inversores, la comunidad empresarial y financiera, los clientes, los reguladores y el gobierno). Las cuestiones de interés público son específicas del contexto y deberían considerar la ética, la justicia, las normas y valores culturales y los potenciales impactos dispares en ciertos individuos y subgrupos de la sociedad. La auditoría interna desempeña un papel fundamental con respecto a mejorar la capacidad de una organización de servir al interés público.”

Esquema 3. El Estado en la satisfacción del interés público



Fuente: Elaboración propia

Por lo cual, un fideicomiso es público siempre que busque el interés público, debiendo realizar actividades de forma temporaria con una naturaleza concreta. Además, será fácil de identificar y de separar de cualquier otro tipo de relación administrativa concentrando los bienes que la Administración Pública le transfiera y los afectará a la realización del cometido temporal y constituyéndose como un patrimonio separado del fiduciante (Estado) y del fiduciario. La responsabilidad del cumplimiento del fin público será exclusivamente del fiduciario designado y no del Estado (Lisoprawski, 2007). Algunos autores van más allá y explican que si la administración pública, en cualquiera de sus dependencias, interviene en el cumplimiento del fin último de ese fideicomiso será considerado fideicomiso público (Bello Knoll, 2013).

La adopción del fideicomiso por el Estado como una herramienta útil de la gestión de proyectos de interés público ha sido como resultado de la necesidad de modernizar y tecnificar las formas de financiación de entes públicos municipales, provinciales y nacionales, lo que lo ha convertido en un canal flexible y versátil para fines concretos y delimitados (Dallaglio, Fontanini, & Ordiz, 2011). El uso de la figura en Argentina aplicada al sector estatal creció considerablemente a partir de la sanción de la vieja Ley de fideicomisos n°24.441 (Pertierra Cánepa F. M., 2010), donde se utilizó principalmente para promover políticas públicas, entendiéndose que presentaba ventajas comparativas frente a alternativas similares (Pertierra Cánepa & Charo Naimo, 2020).

Debe considerarse que, en el plano normativo, el fideicomiso público no se encuentra expresamente legislado en Argentina, encontrándose su uso encuadrado bajo los lineamientos establecidos por el nuevo CCyCN y en las leyes, decretos y resoluciones emitidos por los entes del Estado.

Debido a la complejidad de los proyectos canalizados en las políticas públicas, en el caso del fideicomiso del Estado, el fiduciario se encuentra asistido por comités ejecutivos y autoridades de aplicación. Estos son entes creados por el propio fiduciante, quienes conducen las tareas referidas a la concreción del proyecto perseguido e instruyen al fiduciario.

Esquema 4. Esquema fideicomiso del Estado



Fuente: Elaboración propia

Por lo cual, la incidencia del fiduciante a través de sus comités y autoridades de aplicación es más que significativa en las tareas que conciernen tanto al negocio fiduciario como al negocio subyacente y serán cuestiones esenciales para entender la problemática que atañe a estos instrumentos y sus controles asociados.

El control interno y el concepto de Valor público.

Según las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional (SIGEN):

“El control interno es un proceso llevado a cabo por las autoridades superiores y el resto del personal de la entidad, diseñado con el objetivo de proporcionar un grado de seguridad razonable en cuanto a la consecución de los objetivos organizacionales –tanto en relación con la gestión operativa, con la generación de información y con el cumplimiento de la normativa”.

Las organizaciones que forman parte del negocio fiduciario no quedan exentas del establecimiento de controles, por lo que deben diseñar un sistema eficiente que permita cumplir con el encargo fiduciario, en sus dimensiones de negocio fiduciario y subyacente,

comprometiendo la participación de las líneas de negocio, apoyo y la unidad de auditoría interna (UAI). En ese sentido puede realizarse una distinción entre auditorías regulatorias y de gestión, enmarcando no solo una diferencia semántica, sino más bien referida a cambios profundos en el abordaje conceptual que se realiza, tanto a nivel metodológico como en la persecución de objetivos concretos. Se considera auditoría regulatoria a aquellos trabajos que buscan verificar el cumplimiento de todas las normas (internas y externas) por parte del ente auditado. Mientras que las auditorías de gestión refieren a verificar el cumplimiento de los estándares de gestión estipulados por el ente auditado (u organismos controlantes) con el objeto de crear “valor público” (Moreno, 2016).

El concepto de valor público refiere a la valoración que realiza la sociedad sobre el conjunto de acciones que realiza el Estado para satisfacer sus demandas, definiéndose por tres dimensiones que deben interactuar entre sí:

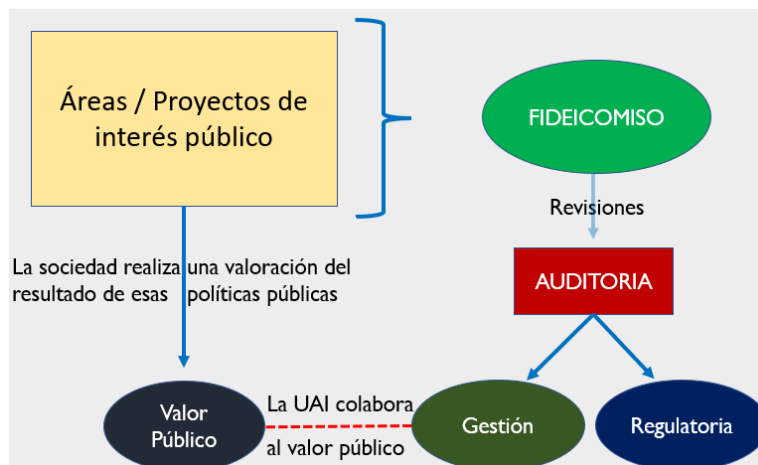
- Reflexión sustantiva: define lo que es valioso para una sociedad determinada en base a las preferencias y necesidades.
- Diagnóstico de las expectativas políticas: Analizar qué esperan los representantes de esa sociedad sobre la gestión pública.
- Viabilidad operativa: Un análisis detallado sobre la factibilidad de alcanzar los objetivos propuestos.

Las auditorías de gestión son las que permiten al auditor participar del negocio, sin perder independencia, pues su actuación se limita a verificar la efectividad del sistema de control interno basado en la gestión. Estas debieran implementarse tanto en el sector privado como en el público, aunque por las características intrínsecas del sector privado en relación con la existencia de un dueño, el seguimiento y monitoreo de los resultados suelen llevarse de forma oportuna por las distintas unidades de negocios y supervisión. Esto pone de manifiesto la necesidad de verificar la gestión en los organismos públicos, con el objeto de analizar el sistema de control interno desde el punto de vista de la gestión, ayudando y creando valor, más allá del cumplimiento estrictamente regulatorio (Moreno, 2016).

Lo expresado precedentemente no debiera ser una novedad. La Sindicatura General de la Nación en sus Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional explicita la necesidad de establecer indicadores o métricas útiles para monitorear el desempeño en cuanto al logro de los objetivos de la organización y su revisión periódica

en función de los objetivos planteados⁵. Por lo cual, la auditoría de gestión es fundamental para rendirle cuentas a la sociedad sobre el desempeño de las políticas públicas canalizadas y contribuir a la percepción de ese valor público (Moreno, 2016).

Esquema 5. Esquema fideicomiso del Estado



Fuente: Elaboración propia

Frente a lo expuesto los auditores que deban llevar a cabo trabajos de auditorías de gestión deberían tener nociones básicas sobre la eficacia en el cumplimiento de las metas, la eficiencia de las actividades, accesibilidad y calidad de los servicios por parte de los usuarios, transparencia en las rendiciones de cuentas, sustentabilidad del proyecto y coordinación institucional entre organismos gubernamentales. El nuevo desafío para el personal de auditoría de organismos públicos será diseñar pruebas de control en aspectos no únicamente regulatorios, sino más bien de gestión, buscando la eficiencia en la utilización de los recursos y con el objetivo de agregar valor público a través de la evaluación del sistema de control interno del ente auditado.

Resultados de las auditorías de fondos fiduciarios por organismos de control.

A continuación, se presentarán algunos trabajos de auditoría de índole pública, realizados por organismos de control del sector público nacional, donde se sintetizarán las debilidades más destacadas de la evaluación del sistema de control de los fideicomisos del Estado.

⁵ Las Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional (SIGEN) constan de 5 (cinco) componentes y 17 (diecisiete) principios de control, los cuales deben ser adoptados por los organismos del Estado para reforzar el sistema de control interno. La necesidad de contar con indicadores de gestión se encuentran establecidos dentro del Principio de “Rendiciones de Cuentas”.

En el año 2005 la Auditoría General de la Nación (AGN) efectuó trabajos de auditoría sobre la gestión de los fondos fiduciarios operativos al 30/09/2004⁶. El informe examinó 16 fideicomisos, donde el Estado actuaba como fiduciante y donde los fiduciarios eran: el Banco de la Nación Argentina (BNA), el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE), Sud Inversiones y Análisis S.A.⁷, FONCAP S.A.⁸ y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)⁹.

Las conclusiones de los trabajos de AGN fueron las siguientes:

- Falta de legislación específica sobre fideicomisos del Estado (roles del fiduciario y comités ambiguos).
- Inconsistencias entre las normas de creación de los fideicomisos y los contratos suscriptos por las partes.
- Inexistencia de auditorías externas a los estados contables.
- Atrasos en las rendiciones de cuentas a los beneficiarios y organismos de control.
- Falta de planes de cuentas y criterios homogéneos de contabilización.

Más adelante, en el año 2020, la AGN realizó un nuevo relevamiento al 31/12/2016¹⁰, incluyendo la actuación de Nación Fideicomisos¹¹ y, nuevamente del BNA y el BICE.

Los hallazgos fueron:

- No surgen evidencias de análisis de la conveniencia de la utilización de la figura del fideicomiso público frente a otras alternativas posibles para el logro de los objetivos buscados por el Estado Nacional.
- Falta de legislación específica sobre el funcionamiento de los fideicomisos del Estado.
- Inconsistencias entre las disposiciones de las diferentes normas de creación y los contratos de fideicomisos.

⁶ Ver actuación de AGN n°688/04.

⁷ Sud Inversiones y Análisis S.A. es una entidad financiera que ofrece servicios fiduciarios y de asesoramiento financiero, con una participación en diversos proyectos y fideicomisos en Argentina.

⁸ El Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP) fue una entidad argentina creada en 1997 con el objetivo de desarrollar microempresas a través de líneas de crédito y capacitaciones sobre el acceso y uso de servicios financieros. Durante su funcionamiento, FONCAP colaboró con diversas organizaciones para promover la inclusión financiera y apoyar a emprendedores de bajos ingresos.

⁹ La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) es una agencia especializada de las Naciones Unidas que tiene como objetivo principal promover la protección de la propiedad intelectual (PI) a nivel global. Fue fundada en 1967 y su sede central se encuentra en Ginebra, Suiza

¹⁰ Ver actuación de AGN n°416/2017.

¹¹ Nación Fideicomisos S.A. es una empresa argentina fundada en 2003, que actuó como la unidad de securitización del Banco de la Nación Argentina, el principal banco del país. En 2018 se inició el traspaso de la empresa al BICE. Actualmente se denomina BICE Fideicomisos S. A.

- Falta o demoras en la actualización de los contratos ante cambios en leyes, decretos u otras normas que los afectan.
- Retrasos en auditorías externas de los Estados Financieros.
- No surgen evidencias de procedimientos destinados a la coordinación de objetivos entre fideicomisos públicos y de éstos con otros organismos públicos
- Falta de planes de cuentas y criterios contables homogéneos entre los fideicomisos.

En el plano particular y de repercusión mediática fue el caso Skanska¹², donde se vieron involucrados los llamados Fideicomisos del Gas, siendo Fiduciantes las empresas Transportadora Gas del Norte (TGN) y Transportadora Gas del Sur (TGS) y el Fiduciario Nación Fideicomisos S.A. Estos fondos, surgieron a través de la Ley 26.095 que generó cargos específicos en el consumo de servicios para fundear los fondos fiduciarios y luego el Decreto n°180/04 y la Resolución n°185/04 del ex Ministerio de Planificación que formalizaron las condiciones para su creación. El objetivo era la expansión de obras de gasoductos en el territorio nacional, contando con la participación en el negocio de otras empresas y organismos públicos como la Secretaría de Energía, Petrobrás S.A., el Grupo Albanesi S.A., el ENARGAS¹³, CAMMESA¹⁴ y las firmas Odebrecht y Skanska.

En ese sentido la auditoría de AGN¹⁵ arrojó resultados alarmantes. Entre las principales observaciones se evidenció la falta de los requisitos formales mínimos para acreditar el seguimiento y control efectuados por el ENARGAS, y la falta de constancias de las intervenciones del ente con relación a las compras y contrataciones realizadas por las firmas licenciatarias. En los expedientes relevados no había integridad en la documentación sobre compras y contrataciones, y no se halló sustento formal de los procedimientos de control que tenía que llevar adelante el ENARGAS, que por otra parte

¹² En la investigación se trataba el pago de facturas apócrifas que encubrirían coimas a funcionarios públicos por parte de la empresa Skanska, como también sobreprecios en la obra pública llevada a cabo por los fideicomisos del Gas creados por el Decreto 180/04 y Resolución 185/04 durante el período 2004-2007. En noviembre de 2017 la justicia argentina procesó a ex funcionarios del gobierno por delitos de administración fraudulenta y cohecho.

¹³ El Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) es un organismo autárquico en Argentina, creado por la Ley N.º 24.076 en 1992, durante el proceso de privatización del sector energético. Su función principal es regular y controlar la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural en todo el país.

¹⁴ CAMMESA (Compañía Administradora del Mercado Mayorista Eléctrico S.A.) es una empresa clave en el sector energético argentino. Su función principal es la administración del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), coordinando la generación, transporte y distribución de electricidad en el país. Fue creada en 1992 tras la reforma del sector energético.

¹⁵ A través de la Actuación AGN n°437/07 con objeto de “evaluar la gestión del ENARGAS en las funciones que le fueran conferidas en el marco de los Fideicomisos del Gas” y con alcance entre el período comprendido en la creación del Decreto n°180/04 y el mes de agosto 2007.

nunca aplicó un sistema de seguimiento de precios de mercado ni elaboró un método alternativo que permitiera evaluar las ofertas presentadas por las licenciatarias.

Finalmente, la AGN realizó auditorías¹⁶ con objeto de “auditar la administración del Fondo Fiduciario para atender las inversiones en transporte y distribución de gas (Decreto n°180/04 y Resolución n°185/04)...”. Concluyó que existieron debilidades en el control interno del fiduciario y comitente de obra delegado en relación con diferencias en los valores reconocidos, los cargos específicos y la no presentación de información oportuna de los Estados Financieros. Además, el avance físico de las obras y sus demoras en la culminación, no pudieron ser validadas por la auditoría, incluyendo un deslinde de responsabilidades por parte, tanto del ENARGAS como del comitente de obra.

A pesar de las observaciones efectuadas por los distintos organismos de control por más de veinte años y de los casos mediáticos y judiciales, no fue sino hasta la sanción del Decreto N°215/2024 que el gobierno nacional dispuso la intervención de los fondos fiduciarios, donde uno de sus principales artículos establece la realización de trabajos de auditoría por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN). El objetivo se basó en evaluar las gestiones fiduciarias de 29 fideicomisos durante el período 2022-2023, en cumplimiento de las responsabilidades y obligaciones de las partes intervinientes para el logro de los objetivos establecidos en los contratos de creación. Resumimos los resultados de las auditorías en:

- Falta o deficiencias de diseño en la normativa, contratos o manuales operativos
- Incumplimiento del negocio subyacente/objetivo del fondo: Esta debilidad establece que el fideicomiso “no ha logrado cumplir el objetivo para el cual fue creado”.
- Deficiencias en la administración de los recursos: incluyendo acciones realizadas tanto por fiduciarios o fiduciantes que generaron perjuicios de distinta índole al patrimonio fideicomitado, abarcando procesos de inversiones transitorias y disponibilidades, adquisición de bienes o servicios fuera del objeto del fondo, acciones contrarias a las establecidas en los contratos de creación, etc.
- Deficiencias en las rendiciones de cuentas: falta de informes sobre las distintas actividades llevadas a cabo por fiduciantes y fiduciarios (documentación sobre contrataciones, pagos, avances de obra, etc), retrasos en las auditorías sobre los Estados Financieros, falta de informes sobre seguimiento de indicadores de

¹⁶ A través de la Actuación AGN n°188/12 y tomando el periodo 2011-2012.

gestión de los fondos con el objeto de evaluar su *performance* en el cumplimiento de sus actividades.

Si bien los hallazgos son similares a los expresados en auditorías anteriores, en este caso y con el acompañamiento de una decisión política, se procedió a liquidar aquellos fideicomisos que, según los resultados de aseguramiento, no cumplieron con los objetivos dispuestos en los contratos de creación.

Aportes sobre otras debilidades de los fondos fiduciarios que deben tenerse en cuenta en las auditorías.

Además de las observaciones señaladas por los organismos de control, basadas principalmente en las debilidades en la administración de los fondos, la falta de manuales de procedimiento y rendiciones de cuentas, Pertierra Cánepa y Charo Naimo Nicolás señalan la existencia de otras falencias en los fideicomisos del Estado que deben ser evaluadas con atención, relación con:

- Deficiencias en los marcos normativos
- Debilidades en el diseño del Business Plan
- Falta de una cultura fiduciaria

Deficiencias en los marcos normativos.

Ante la falta de una legislación específica que establezca los marcos normativos del fideicomiso público, sucede que los decretos o resoluciones emitidos por organismos oficiales que reglamentan los fondos fiduciarios entran en conflicto con las leyes que rigen la actividad fiduciaria. Por ejemplo, la Ley n°25.565 (2002) exige la creación de una ley para constituir fideicomisos que posean bienes provenientes del Estado Nacional. Sin embargo, el Decreto n°2209/02 establece que no se requiere una ley para crear un fideicomiso público cuando el BNA o el BICE fueran fiduciarios, creando arbitrariedades y discrecionalidad (Pertierra Cánepa & Charo Naimo, 2020).

En la práctica, el marco regulatorio principal del fideicomiso del Estado surge de los decretos y resoluciones de los diversos ministerios, mientras que la Ley de Fideicomiso Privado (CCyCN) resulta ser el marco regulatorio suplementario, hasta tanto no se establezca una ley de fideicomiso público. Un claro ejemplo es el Decreto 902 del año

2012 del Poder Ejecutivo Nacional que crea el Fondo Fiduciario ProCreAr y sus lineamientos generales¹⁷.

Aquello manifiesta de forma taxativa, la funcionalidad “supletoria” de la Ley de Fideicomisos sobre el marco normativo del fideicomiso del Estado, creando problemas en la delimitación de responsabilidades de las partes del contrato donde el fiduciante adquiere roles fundamentales, no previstos en el CCyCN. Entonces, la relación entre el Estado y el fiduciario pareciera tener más relación con un mandato que de encargo fiduciario, donde las acciones (y responsabilidades) de este último se encuentran delimitadas por el primero a través de los comités y autoridades de aplicación (Pertierra Cánepa, 2010).

Otro ejemplo sobre la creación de normas que desdibujan la esencia del fideicomiso fue el Decreto n°906/04 que establecía la creación del Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional¹⁸. Aquí, un ente distinto a las partes del contrato decidía el destino de las inversiones transitorias de forma discrecional, contradiciendo la propia Ley de Fideicomisos que faculta al fiduciario para ello.

Además, el Decreto n°668/2019¹⁹ obligaba a los fondos fiduciarios a una suscripción de Letras del Tesoro con condiciones poco atractivas a mercado²⁰. Por lo cual, este redireccionamiento de recursos al fisco afectó los objetivos de los fideicomisos al ir en dirección opuesta a una de sus características esenciales de patrimonio separado con especificidad de afectación y atentar contra la figura del fideicomiso. La creación de estos decretos o resoluciones restando recursos en favor del Tesoro parecieran tener un fin que era la financiación del gobierno a expensas de los fondos fiduciarios (Pertierra Cánepa & Charo Naimo, 2020).

Debilidades en el diseño del Business Plan

¹⁷ En el Decreto se dispone en su artículo 7°: “*En todo aquello que no se encuentre modificado por la presente será de aplicación lo dispuesto en la Ley N° 24.441*”, o bien, luego de su modificación a través del Decreto 146 del 2017: “*En todo aquello que no se encuentre modificado por la presente será de aplicación lo dispuesto en el Libro Tercero, Título IV, Capítulo 30 y concordantes del Código Civil y Comercial de la Nación.*”

¹⁸ El Consejo Consultivo de Inversiones de los Fondos Fiduciarios del Estado Nacional fue un organismo creado para brindar asesoramiento y recomendaciones sobre la administración e inversión de los recursos de los distintos fondos fiduciarios administrados por el Estado Nacional en Argentina.

¹⁹ Decreto emitido durante la crisis financiera Argentina iniciada en mayo 2018.

²⁰ Las condiciones establecidas partían de la imposibilidad de ofrecerlas en el mercado secundario (mantenidas a vencimiento) y ofrecían una renta de Badlar sin puntos adicionales, en un contexto de volatilidad, depreciación cambiaria y aumento de la inflación.

En muchas oportunidades, las debilidades halladas por los organismos de control en relación con el atraso de obras y proyectos o falta de financiamiento provienen de fallas en los diseños del *BP*. En el caso de los fideicomisos del Estado es el fiduciante a través de sus organismos o dependencias quien constituye el *BP*. Estos deberían revisarse de forma minuciosa, evaluando la factibilidad de alcanzar los objetivos organizacionales propuestos e identificando los posibles riesgos en los cuales se pudiera incurrir frente a diseños deficitarios y poco específicos que luego podrían repercutir en incumplimientos del negocio subyacente. Actuar de forma oportuna y continua sobre los controles del *BP* permite basarse en las causas de los problemas y no únicamente en sus consecuencias, lo que resultaría en una mejora sustancial del enfoque de controles.

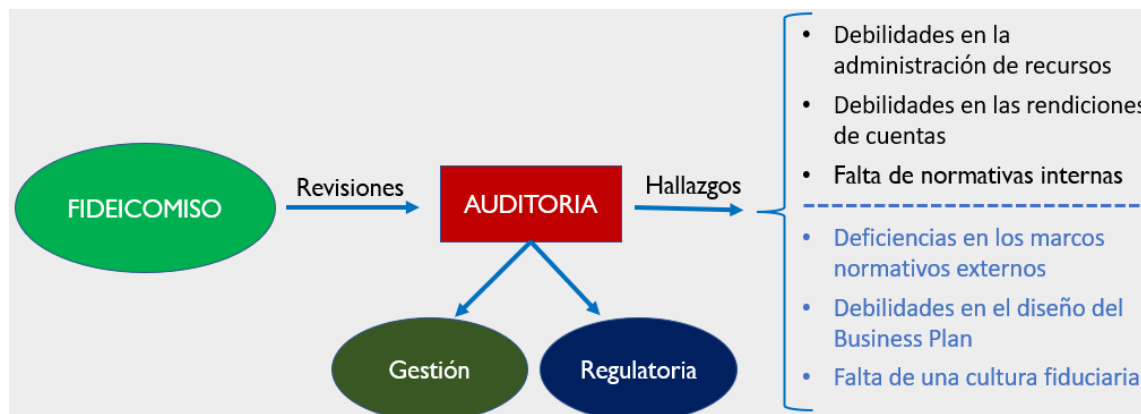
Un ejemplo de ello es que los fideicomisos del Estado suelen tener recursos significativos en inversiones transitorias que no se encuentran aplicados a los objetivos del negocio subyacente (pago de obras, financiaciones, etc). En su lugar, o bien se podrían haber remitido los fondos excedentes a los fiduciantes, o reajustar las alícuotas de ingresos a los fideicomisos en retribución de los beneficiarios pagadores de tributos. La existencia de montos dinerarios significativos en inversiones transitorias denota problemas en el diseño del *BP* (Pertierra Cánepa & Charo Naimo, 2020), donde las alícuotas se encontraban sobreestimadas o las obras a ejecutar, subestimadas.

Falta de una cultura fiduciaria

Debido a las complejidades que acarrea la figura del fideicomiso se requiere capacitación constante del personal de las organizaciones que actúan en su administración, ya sea como fiduciarios o fiduciantes, con el objeto de evitar la incidencia de costos ocultos (Pertierra Cánepa F. , 2010) que pudieran incidir negativamente en el logro de los objetivos del contrato. Debe recordarse que una de las responsabilidades de la UAI, como tercera línea²¹ en la estructura de gobernanza de una organización, es evaluar la adecuación y efectividad del entorno de control interno, el cual se ve directamente influenciado por la cultura y la conducta que surge de los empleados al actuar y mostrar su interpretación de los valores culturales de la organización (The Institute of Internal Auditors, 2024). Entonces, es primordial la capacitación del personal de las distintas áreas y de la UAI, para que comprendan las responsabilidades emanadas de la figura del fideicomiso y colaboren en la realización de aportes significativos al sistema de control interno.

²¹ Ver documento de posición del The Institute of Internal Auditors “Modelo de Tres Líneas: Una actualización del Modelo de Tres Líneas de Defensa”.

Esquema 6. Esquema fideicomiso del Estado



Fuente: Elaboración propia

En síntesis, las auditorías sobre fondos fiduciarios con un enfoque de gestión deberían incorporar en sus trabajos de aseguramiento estos problemas adicionales para lograr una visión integral de la problemática que subyace a los fideicomisos del Estado. Esto incluye un relevamiento general de la legislación existente y detectar contradicciones entre los marcos normativos, avanzar en la efectividad de controles sobre los BP diseñados por las partes del contrato y asegurar la capacitación de todo el personal involucrado en actividades fiduciarias.

Buenas prácticas en la realización de auditorías de fondos fiduciarios.

Dada la complejidad de los fideicomisos públicos en cuanto a su variedad de conceptos relacionando aspectos jurídicos, de negocios, financieros y de interés público, se presentará un abordaje para identificar de forma secuencial y ordenada los aspectos esenciales de la figura. El objetivo es diseñar auditorías que logren un enfoque íntegro y exacto sobre todos los aspectos relacionados con la actividad fiduciaria, incluyendo normas externas, contratos y planes de negocios. Para ello se requiere adicionar a los trabajos de aseguramiento, en sus objetivos y pruebas de control, los problemas expuestos precedentemente en la sección “Aportes sobre otras debilidades de los fondos fiduciarios que deben tenerse en cuenta en las auditorías”.

La propuesta se presenta a través de tres segmentos:

- Marco de actuación de la organización
- Diseño de contrato y del plan de negocios
- Diseño de manuales de procedimiento y estructura organizativa

Marco de actuación de la organización

En primer lugar, es necesario verificar que se haya realizado un relevamiento integral sobre las cuestiones donde el ente auditado no tiene injerencia, es decir, las normas externas. Estas delimitan el funcionamiento del fideicomiso y regulan la actuación del auditado, sea fiduciante o fiduciario o cualquier otro sujeto del negocio. Este relevamiento deberá tener en cuenta lo dispuesto en:

- la Ley de Fideicomisos del CCyCN.
- el Texto Ordenado CNV (en caso de ser fideicomiso financiero).
- las leyes, decretos o resoluciones complementarias.
- la Ley 25.246 Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo.
- y cualquier otra normativa de entes externos que rijan el funcionamiento del fondo fiduciario.

Por lo tanto, en este segmento es necesario verificar que la organización auditada haya realizado el relevamiento del universo de normas externas, que deben ser tenidas en cuenta dadas las diferencias ya mencionadas entre el fideicomiso “privado”²² y del Estado.

Diseño de contrato y del *Business Plan*

En segundo lugar, el auditor deberá evaluar la existencia y razonabilidad de controles en el diseño de los contratos y del BP, donde se planifican las tareas y se delimitan las responsabilidades de los sujetos en cumplimiento de los objetivos. En ambos documentos el ente auditado (sea fiduciario o fiduciante) habrá tenido participación, aunque no total, pues se requiere la colaboración y aceptación de ambas partes para poner en marcha el fideicomiso.

Para el diseño del contrato se deberá verificar mínimamente que:

- contenga o mencione las leyes, decretos o resoluciones que regirán la actuación de las partes y sujetos, con el objeto de lograr integridad normativa.
- exista consistencia entre el diseño de los contratos y lo dispuesto en las leyes, los decretos, resoluciones y otros marcos normativos externos (UIF, BCRA, CNV, etc) que reglamenten la actividad fiduciaria.

²² Denominado fideicomiso privado al que se rige exclusivamente por lo dispuesto en el CCyCN y en el T.O. CNV 2013 en caso de ser financiero.

- Se realicen revisiones periódicas a los contratos, modificaciones, adendas, nuevos marcos reglamentarios, o cualquier otra cuestión que requiera cambios relevantes en su diseño.

En cuanto al diseño del BP el auditor deberá evaluar la existencia y efectividad de controles tendientes a:

- evaluar la razonabilidad y grado de cumplimiento de los objetivos fijados y que se encuentren acorde al contrato de creación.
- identificar y medir de los riesgos propios de la actividad y la existencia de planes de contingencias a adoptar frente a desvíos significativos.
- verificar la razonabilidad de modificaciones y revisiones a los planes de negocios, cuando se hayan producido cambios en regulaciones, en el contrato o en las condiciones del negocio.
- La existencia de indicadores de gestión para medir la performance tanto del negocio fiduciario como subyacente.

A partir de la lectura del BP, que brinda los objetivos y cómo se alcanzarán, y del contrato, que formaliza y legaliza las responsabilidades de las partes al estructurar el negocio bajo la figura del fideicomiso, es que se identifican los procesos de la actividad fiduciaria. Estos procesos son el conjunto de pasos, acciones o actividades organizadas y secuenciales que se llevan a cabo con el propósito de lograr el objetivo específico dispuesto en el contrato y en el BP. Por lo tanto, el enfoque de auditoría por procesos induce a los responsables del control interno a:

- 1° identificar los procesos necesarios para el éxito del negocio que se encuentran entre las responsabilidades del auditado
- 2° identificar los riesgos y nivel de criticidad de cada uno de ellos.
- 3° Asignar un orden de prioridad a aquellos que revistan mayor grado de riesgo para eficientizar los recursos de la UAI.

Diseño de manuales de procedimiento y estructura organizativa.

Seguidamente, el auditor deberá verificar la existencia y razonabilidad de manuales de procedimiento que describan las actividades que realizan los responsables de los procesos. Estos deben contener el mayor grado de detalle y especificidad sobre las tareas efectuadas y sus controles correspondientes, al mismo tiempo de encontrarse formalizados en la organización.

Asimismo, se deberá constatar la existencia de una estructura organizativa que pueda atender a las necesidades del contrato y del BP en el logro de los objetivos. También verificar que el diseño de las misiones y funciones en cada una de las áreas tengan correspondencia con las actividades que realizan, personal interviniente y la correcta habilitación de perfiles de acceso a sistemas aplicativos, de acuerdo con la asignación de responsabilidades.

Finalmente, se deberá realizar un seguimiento de las capacitaciones brindadas al personal de la organización sobre fideicomisos, asegurando que todos los actores involucrados revistan idoneidad para llevar a cabo sus actividades.

Esquema 7. Segmentos de análisis



Fuente: Elaboración propia.

Es importante notar que el orden propuesto no es deliberado, sino que obedece a una lógica de dependencia de abajo hacia arriba, donde los diseños de manuales de procedimiento y la estructura organizativa deben permitir llevar a cabo los procesos necesarios de la actividad fiduciaria. A su vez, esos procesos surgen de la necesidad de cumplir con los objetivos del proyecto contenido en el *BP* (el negocio) y en el contrato del fideicomiso (formalización del negocio). Mientras que tanto el contrato como el BP deben confeccionarse a partir de la legislación existente.

Una vez que se han identificado los procesos, junto con todos los elementos correspondientes a los 3 segmentos de análisis, el auditor procede a diseñar los objetivos de control y las pruebas para evaluar la efectividad del sistema de control interno. Se deberá verificar la consistencia entre todos los aspectos relevantes en el análisis de procesos a fin de evitar conflictos, irregularidades o cualquier otro tipo de situación que ponga en peligro el logro del encargo fiduciario dispuesto en el contrato de fideicomiso.

Esquema 8. Consistencia entre los elementos de la actividad fiduciaria



Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, el auditor debe saber que una evaluación íntegra del sistema de control interno de un fideicomiso requiere que todos los aspectos involucrados sean consistentes entre sí y se encuentren alineados con los marcos normativos principales de la figura.

Conclusiones.

Como hemos desarrollado en nuestros trabajos, el Estado en la búsqueda de satisfacer necesidades de la sociedad que él considera de interés público, ha descubierto en las cualidades del fideicomiso una valiosa herramienta sobre la cual ha hecho uso y abuso en la aplicación de las políticas públicas a lo largo de todo el territorio nacional, con los denominados fondos fiduciarios.

En ese sentido y teniendo en cuenta que los fondos se integran con recursos provenientes del cobro de impuestos, cánones o alcúotas se requiere un control efectivo sobre el cumplimiento del negocio subyacente delimitado en los contratos de creación. A pesar de esta necesidad, los resultados en la gestión no fueron los esperados, culminando en ineficiencias y debilidades en diversos aspectos de la administración fiduciaria. Muchas de esas falencias se mantuvieron a pesar de las auditorías de AGN y SIGEN y de las alertas que, oportunamente, realizamos desde la Asociación Argentina de Fideicomisos y Fondos de Inversión Directa (AAFyFID) con la difusión de artículos especializados sobre los principales fondos fiduciarios.

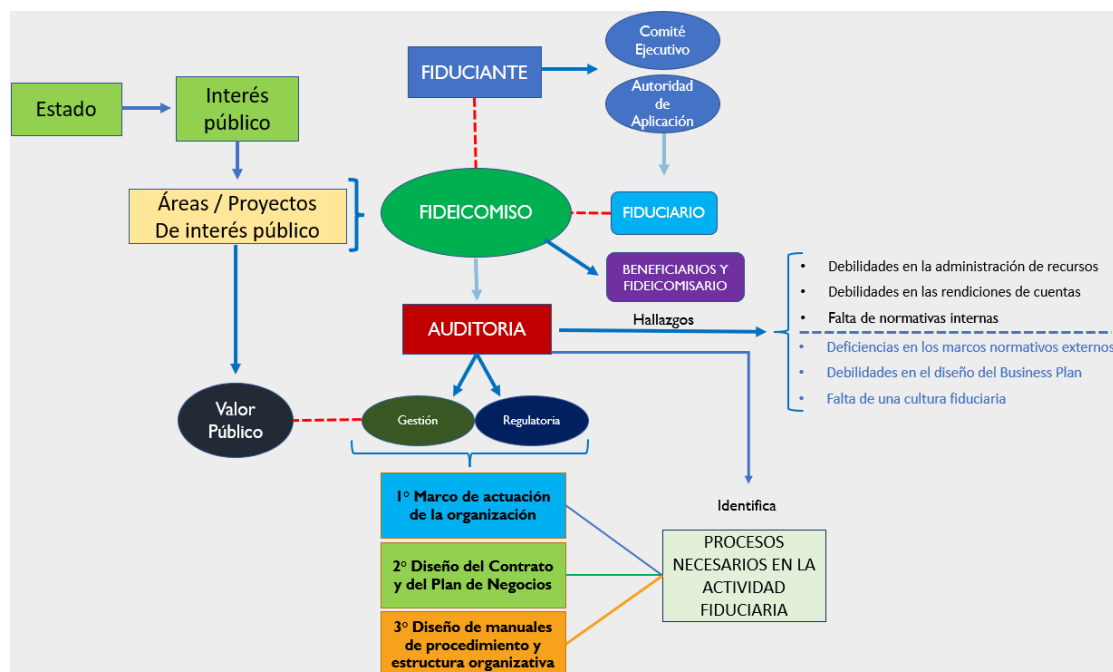
En función de ello surge la necesidad de realizar un rediseño de fondo y forma sobre las auditorías sobre los fideicomisos, estableciendo un cambio diferencial al pasar de auditorías únicamente regulatorias a auditorías integrales que incluyan la gestión, pero siempre basadas en el concepto de valor público. El auditor gubernamental a través de sus trabajos de aseguramiento puede generar valor agregado tanto a la organización auditada, como también a la sociedad en su conjunto, al reforzar los regímenes de transparencia y calidad de la información, dado el carácter de “cosa pública”.

Como vemos en concreto, a lo largo de este trabajo se propuso una alternativa creadora de valor, que es consecuencia directa de los trabajos de organismos de control y los aportes realizados por la serie de trabajos de Pertierra Cánepa y Charo Naimo sobre el funcionamiento de los fondos fiduciarios y recomendaciones para fortalecer el sistema de control. Si bien los organismos de control ponen el foco en aspectos relevantes como las deficiencias en las rendiciones de cuentas, la falta de documentación de respaldo de las operaciones y otros aspectos ligados al negocio fiduciario, este trabajo introduce otros problemas que resultan esenciales, aunque no tan visibles en las auditorías tradicionales. Estamos hablando de las deficiencias en los marcos normativos, debilidades en el diseño del BP y la falta de una cultura fiduciaria. Lo primero implica no poder identificar las responsabilidades de los sujetos partícipes de los fideicomisos, en muchos casos contradiciendo marcos legislativos existentes y entrando en opacidades y discrecionalidades. Los problemas relacionados con el diseño del BP generan una alta probabilidad de no cumplir los objetivos del contrato, siendo aquel la columna vertebral que sostiene el “como” llevar a cabo el proyecto. Finalmente, la falta de capacitación sobre aspectos relacionados con el instituto fideicomiso y sus controles asociados, no permiten generar una cultura fiduciaria que alinee los objetivos del personal con los del encargo fiduciario.

Además de adicionar esos problemas a los ya detectados por los organismos de control, el trabajo establece la identificación de tres segmentos que le brindan al auditor del sector público una estructura de análisis que permite relevar la totalidad de los procesos involucrados en la actividad fiduciaria donde el Estado adquiere participación. Luego, habiendo identificado los procesos más significativos que hacen al negocio se deben establecer los objetivos de control y las pruebas correspondientes, teniendo en cuenta que todos los elementos que forman parte de los segmentos deben ser consistentes entre sí. Estas buenas prácticas analizan el proceso completo, independientemente si es un fiduciario o fiduciante. Es el auditor es quien deberá identificar y seleccionar los puntos

de control que corresponda, dependiendo de las responsabilidades que le fueran asignadas al ente auditado en el proceso de la actividad fiduciaria

Esquema 9. Relevamiento de la actividad fiduciaria: componentes.



Fuente: Elaboración propia.

A modo integrador de lo desarrollado debemos reforzar el mensaje sobre que, si bien la figura ha sido utilizada por el Estado de forma inadecuada, y que se ha decidido iniciar un proceso de liquidación de los fondos fiduciarios²³, el Estado en sus tres niveles y acorde a los proyectos de interés público no debe perder de vista las virtudes del fideicomiso en apoyo y como palanca diferencial, de las políticas públicas que promuevan la inversión de los privados. Esto toma especial relevancia en el caso de los bienes improductivos del Estado a lo largo y ancho de país, como es el caso de las tierras fiscales nacionales y provinciales²⁴.

Por todo lo expuesto, desde la AAFyFID, las universidades e instituciones que nos acompañan, realizamos docencia desde hace años sobre la capacidad transformadora del

²³ A partir de la realización de las auditorías a cargo de la SIGEN a través del decreto 215/2024 y las conclusiones vertidas por el organismo de control, el PEN ha determinado la liquidación de algunos fideicomisos del Estado.

²⁴ Ver nota de Pertierra Cánepa, F. M. en *Ámbito*, de fecha 15 de marzo de 2020, titulada “Bienes improductivos del Estado y fideicomiso sinergia estratégica para el desarrollo”, en: <https://www.ambito.com/opiniones/estado/bienes-improductivos-del-y-fideicomiso-sinergia-estrategica-el-desarrollo-n5088553>.

fideicomiso, debido a sus características jurídicas de protección del patrimonio y flexibilidad frente a las necesidades del negocio. Finalmente, la aplicación de políticas públicas a través del fideicomiso, cumpliendo con los principios de gobernanza y reforzando el sistema de control interno a través de las buenas prácticas y contando con equipos de profesionales idóneos serían la clave para dinamizar al sector privado productivo y la generación de empleo genuino.

Bibliografía.

- (AGN), A. G. (s.f.). Obtenido de <https://www.agn.gov.ar/>
- (BCRA), B. C. (s.f.). Obtenido de <https://www.bcra.gob.ar/>
- (CNV), C. N. (s.f.). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/cnv>
- (SIGEN), S. G. (s.f.). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/sigen>
- (SIGEN), S. G. (2014). *Normas Generales de Control Interno para el Sector Público Nacional*.
- (UIF), U. d. (s.f.). Obtenido de <https://www.argentina.gob.ar/uif>
- Bello Knoll, S. I. (2013). *El fideicomiso público*. Buenos Aires: Marcial Pons.
- Carregal, M. A. (2009). Fideicomiso: Le malade imaginaire. *Revista Jurídica La Ley*, 959-967.
- Cassagne, J. C. (2008). La discrecionalidad administrativa. *Revista Jurídica La Ley*, 1056-1071.
- Dallaglio, M., Fontanini, G., & Ordiz, A. (2011). Los Fideicomisos Públicos, una innovadora herramienta estatal. Propuesta de su abordaje desde la perspectiva de los Organismos de Control. *XXI Congreso Nacional de tribunales de cuentas, órganos y organismos públicos de control externo de la República Argentina*. Mendoza.
- De Arespacochaga, J. (2000). *El "trust", la fiducia y figuras afines*. Madrid: Marcial Pons.
- Di Lella, P. (2017). *Participación Público - Privada. Financiamiento de infraestructuras y PPP's. Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Dirección Provincial de Inversión Pública y PPP. Ministerio de Economía Provincia de Bs As.
- Gregorini Clusellas, E. L. (1995). Fideicomiso, Apreciaciones sobre las nuevas normas. *Revista Jurídica La Ley*, 1226.
- Lenardon, F. R. (2008). *Fideicomiso gubernamental*. Buenos Aires: Osmar D. Buyatti Librería Editorial.
- Lisoprawski, S. (2007). Los fondos fiduciarios públicos. Necesidad de una legislación específica. *Revista Jurídica La Ley*, 1092, citando a Dávalos Mejía.
- Moreno, M. E. (2016). *Auditoría Gubernamental. Desafíos del Nuevo Paradigma*. Osmar D. Buyatti.
- Pertierra Cánepa, F. (2010). Fideicomiso: Costos de Agencia y Costos Ocultos. *Universidad del CEMA, Documentos de Trabajo*.
- Pertierra Cánepa, F. M. (2010). El Fideicomiso al servicio de las políticas del Estado argentino; análisis comparativo regional. *Documentos de trabajo Universidad del CEMA*.
- Pertierra Cánepa, F. M. (2012). El Fiduciario es la clave del fideicomiso. *Documentos de trabajo Universidad del CEMA*.
- Pertierra Cánepa, F. M. (2014). *Fideicomiso y Negocios. El valor estratégico del fideicomiso para los negocios productivos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Alfaomega.
- Pertierra Cánepa, F., & Charo Naimo, N. (2020). Fideicomiso Público o del Estado. *UCEMA Documentos de Trabajo*.

- Pertierra Cánepa, F., & Charo Naimo, N. (2024). La Argentina Federal y Productiva. El Fideicomiso como Instrumento para el Crecimiento y el Desarrollo de la Nación. *Universidad del CEMA, Documentos de Trabajo*.
- Rodriguez Azuero, S. (2005). *Negocios Fiduciarios. Su significación en América Latina*. Colombia: Legis Editores.
- Scocco, M. (2004). Cuando la extrapresupuestariedad y la defensa del federalismo van de la mano. *Revista Jurídica La Ley*, 1417-1425.
- Soler, O. H., & Carrica, E. D. (2000). El fideicomiso y el fraude. *Revista Jurídica La Ley*, 1193-1198.
- The Institute of Internal Auditors. (2024). Auditing Culture. *The Institute of Internal Auditors*.