

Primera Jornada de Economía y Administración Agrarias

“Creando un espacio de interacción entre el conocimiento y la práctica profesional”

Una muestra de la financiarización de las políticas públicas

Maurizio, Lucio Martín

Ayudante primero, cátedra Economía Agraria FAUBA

Autor de correspondencia: Imaurizio@agro.uba.ar

PALABRAS CLAVES

TRIGO, FIDEICOMISO, ESTADO

Resumen:

La expansión de las finanzas en la economía ha modificado prácticas, lógicas y relaciones en todos los sectores, instituciones y agentes. Los Estados no se encuentran exentos de este proceso y una expresión de la creciente presencia de las finanzas en las políticas públicas son los fondos fiduciarios. Un ejemplo es el Fondo Estabilizador del Trigo Argentino (FETA) que cuenta con una finalidad definida por el Estado Nacional, características intrínsecas del contrato, es administrado por una sociedad anónima, incide en la cadena agroalimentaria del trigo y opera en los mercados bursátiles. Esta compleja trama de relaciones es una muestra de las transformaciones y desafíos que atraviesan las políticas públicas en la actualidad e indagar sobre sus ello es un objetivo de este trabajo.

Introducción:

En los años 60' y 70' los Estados se encontraban frente a un dilema configurado por las crecientes demandas sociales de la posguerra y los limitados recursos para hacerles frente. Esta crisis interna contaba con una dimensión social caracterizada por mayores niveles de desigualdad y conflictos distributivos entre sectores. Una dimensión fiscal caracterizada por demandas de subsidios y desgravaciones coexistiendo con menores recursos tributarios (lo que en muchos casos derivó en déficit fiscal). Y por último, una dimensión simbólica donde se legitima al mercado como el mejor organizador de la vida social en detrimento del Estado, que venía cumpliendo dicha función, y se pierde la confianza en el mismo para manejar la economía (Krippner, 2012).

Los Estados encontraron en las finanzas una especie de solución a los dilemas previamente planteados. De este modo se orientó la política económica hacia la desregulación del sistema financiero y se priorizó la competitividad de algunos sectores a partir del crédito y la fijación de tasas de interés preferenciales (Krippner, 2012). No solo se generaron las condiciones para el crecimiento de los mercados bursátiles, sino que se comenzaron a adoptar instrumentos financieros para la

Primera Jornada de Economía y Administración Agrarias*“Creando un espacio de interacción entre el conocimiento y la práctica profesional”*

ejecución de políticas públicas. Estas transformaciones en los mercados tuvieron su correlato en la construcción de racionalidades afines a las finanzas tanto en los agentes gubernamentales como en la sociedad en general. Los Estados tuvieron un rol activo en este cambio de régimen, pero no necesariamente deliberado, con una salida poco planificada de la triple crisis donde se generan las condiciones para futuros desequilibrios. Un ejemplo de ello es el fortalecimiento, expansión y penetración local del sistema financiero internacional y la pérdida relativa de poder de los Estados para regular su accionar.

Este creciente peso y expansión de las finanzas en distintos niveles del proceso de acumulación económica es entendido como financiarización. Una herramienta que favoreció este despliegue a partir de su flexibilidad, movilidad y bajo nivel de regulación fueron los fideicomisos. Estos contribuyeron consolidando el rol central de los inversores en las decisiones sobre la economía global (Harrington, 2016).

La crisis financiera mutó hacia una crisis de deuda soberana donde la autoridad de los Estados se fue minando a la par de su capacidad política. A su vez, las prácticas y la racionalidad que estructuran las políticas públicas se encuentran crecientemente financiarizadas. La estructura gubernamental atravesó una reconfiguración corporativa donde se tercerizan funciones hacia distintas agencias, un ejemplo de ello pueden ser los fideicomisos públicos o fondos fiduciarios. De este modo, la política se reviste de características etéreas propias de las finanzas por su mayor movilidad y menor tangibilidad. Esto brinda a los ministerios la posibilidad de acreditar los logros y desligarse de los errores (Du Gay *et al.*, 2012).

El presente trabajo analiza el caso de un fideicomiso público de tipo financiero, vinculado al sistema agroalimentario, llamado Fondo Estabilizador del Trigo Argentino (FETA). Este fue creado, mediante la Resolución 132/2022, con el fin de aminorar el impacto del alza en los precios internacionales del trigo a través del subsidio de la harina 0000. Este fideicomiso fue gestionado por BICE Fideicomisos SA¹ a partir de un contrato con la Secretaría de Comercio Interior, a su vez esta entidad contaba con otros fideicomisos con la función de ejecutar políticas públicas².

¹ En sus balances se presenta como una entidad creada en el año 2001 por el Banco de la Nación Argentina y la Fundación del Banco de la Nación Argentina como accionistas, que comienza su operatoria comercial en el año 2003. En el mes de marzo del año 2018, a través de una cesión de acciones del Banco de la Nación Argentina, el Banco de Inversión y Comercio Exterior S.A. (BICE) se convierte en su accionista principal y controlante, con una participación del 99,46% en el capital social y en los votos de la Sociedad. BFSa se desempeña en el mercado como Administrador Fiduciario, Estructurador y Organizador de emisiones para financiamiento de proyectos del sector público y privado, como así también agente de garantía, pago y custodia, y prestador de servicios de asesoría y mandatos.

² Por ejemplo: Fondo Fiduciario Nacional de Agroindustria (FONDAGRO), Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Capital Emprendedor - FONDCE, Fondo Fiduciario para la Vivienda Social, Fondo Fiduciario para la Promoción de la Economía del Conocimiento, Fondo Nacional del Manejo del Fuego, FONDEP, Fondo de Integración Socio Urbana

Primera Jornada de Economía y Administración Agrarias

“Creando un espacio de interacción entre el conocimiento y la práctica profesional”

Fideicomiso

Se define que:

“hay contrato de fideicomiso cuando una parte, llamada fiduciante, transmite o se compromete a transmitir la propiedad de bienes a otra persona denominada fiduciario, quien se obliga a ejercerla en beneficio de otra llamada beneficiario, que se designa en el contrato, y a transmitirla al cumplimiento de un plazo o condición al fideicomisario”³.

En el caso de los fideicomisos públicos, tienen como fin potenciar y viabilizar la ejecución de políticas gubernamentales. Una característica es que el único o principal fiduciante es el Estado, en cualquiera de sus niveles o dependencias. Los bienes fideicomitados pueden ser de dominio público o privado y lo que va a definir su condición de público es la finalidad de la administración hacia la satisfacción del interés público⁴. Esta herramienta presenta ventajas operativas como mayor maniobrabilidad y autonomía de los activos para eficientizar y asegurar la operatoria (Bello Knoll, 2011).

Los fondos fiduciarios (FF) han aumentado su presencia en el presupuesto nacional en los últimos años. Hacia enero del 2023 se encontraban vigentes 28 (creados por el Estado Nacional y cuyo fiduciante total o mayoritario está vinculado a la Administración Pública Nacional) habiéndose casi duplicado en una década⁵. Más allá de tener una mayor cantidad de FF, su incidencia en el Gasto Total ha sido decreciente (Makón, 2023).

³ Ley de Fideicomisos N° 24.441: Ley de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción.

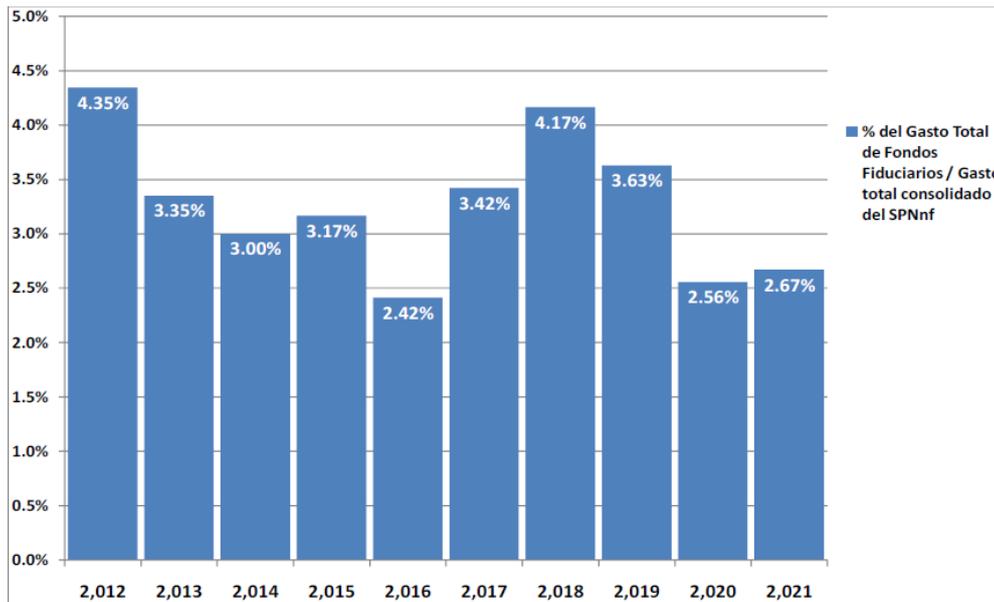
⁴ Se entiende que la responsabilidad del cumplimiento del fin público recae exclusivamente sobre el fiduciario designado y no en el Estado.

⁵ Aproximadamente la mitad de ellos tenían como fiduciario a BICE Fideicomisos S.A

Primera Jornada de Economía y Administración Agrarias

“Creando un espacio de interacción entre el conocimiento y la práctica profesional”

Gráfico 1: Gastos totales de los fondos fiduciarios en % del gasto consolidado del Sector Público Nacional no Financiero, 2012-2021



Fuente: Makón, 2023

El Ministerio de Economía publica anualmente informes sobre la distribución de los recursos al interior del universo de FF. Para los años 2022 y 2023, el FETA tuvo una participación relativamente marginal explicando el 2,43% y el 3,05% de los gastos totales respectivamente. A continuación se realiza una caracterización descriptiva del mismo.

Fondo Estabilizador del Trigo Argentino - FETA

Este fideicomiso financiero público fue creado, a través del Decreto N° 132-22, con el fin de mitigar el impacto alcista en los precios internacionales del trigo a partir del conflicto bélico entre la Federación Rusa y Ucrania que afectó significativamente la oferta internacional de granos. El mismo se financia con el diferencial de fondos generados por la modificación de los Derechos de Exportación del Decreto N° 131-22. De este modo, se subsidia el precio de la tonelada de trigo a los molinos para que luego los consumidores puedan acceder a los productos derivados a un precio más accesible. Dentro del fideicomiso la distribución de roles es la siguiente:

El *fiduciante* o *fideicomitente* es el Estado Nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Productivo (o el ente de la Administración Pública que en el futuro lo sustituya), aportando los fondos derivados de los Derechos de Exportación.

El *fiduciario* es BICE Fideicomisos S.A., encargado de la administración de los fondos.

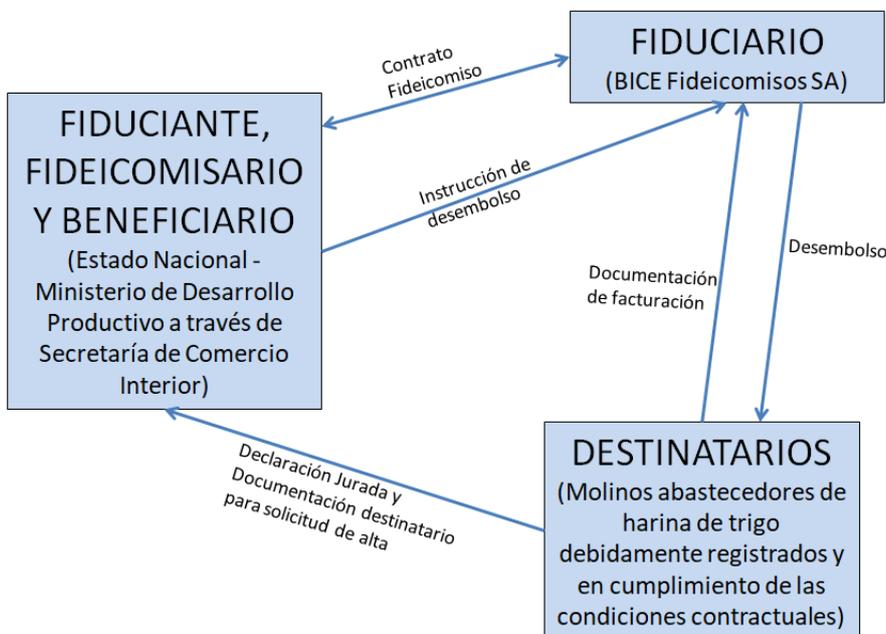
Primera Jornada de Economía y Administración Agrarias

“Creando un espacio de interacción entre el conocimiento y la práctica profesional”

El *beneficiario* y el *fideicomisario* son roles que también cumple el Estado Nacional.

Más allá de los roles formales de la figura del fideicomiso, pero íntimamente relacionados con la operatoria del mismo, se encuentran los molinos harineros. Dentro del contrato son definidos como los destinatarios de los desembolsos que son las personas humanas y jurídicas dedicadas a la actividad de molinos abastecedores de harina de trigo, inscriptos en el Registro de Abastecedores que llevará la Autoridad de Aplicación y que designe a través de la Unidad Ejecutiva para cada Desembolso.

Figura 1: Estructura del fideicomiso FETA



Fuente: Elaboración propia

La operatoria del fideicomiso está plasmada en diferentes documentos como el contrato firmado entre el Estado Nacional y BICE Fideicomisos S.A., el manual operativo y en los anexos de la resolución 426/22 de la Secretaría de Comercio Interior que contemplan el trámite de incorporación de destinatarios y el circuito de registración y desembolsos. Allí se plantea que los molinos abastecedores deben remitir a la Autoridad de Aplicación (AA) una Declaración Jurada y Documentación de la entidad para solicitar su incorporación a la nómina de beneficiarios. Una vez que la AA lo aprueba, envía esta información al fiduciario e instruye los desembolsos que considere pertinentes mediante una nota formal. El fiduciario analiza la documentación y evalúa que cumpla con los términos del contrato y la legislación vigente para, en el marco de 5 días hábiles⁶, efectuar los

⁶ Este plazo permite a la entidad analizar la documentación a través del Asesor de Revisión y Control (agente interno) y hacerse de la liquidez necesaria para el desembolso rescatando colocaciones financieras.

Primera Jornada de Economía y Administración Agrarias*“Creando un espacio de interacción entre el conocimiento y la práctica profesional”*

desembolsos a contrapartida de documentación de facturación que los destinatarios deben enviar a BICE Fideicomisos S.A.

Una condición deseable de los profesionales encargados de la administración de este tipo de fideicomisos es la *expertise* financiera para mantener el poder adquisitivo en contextos de alta inflación, como los que atravesó Argentina en los años 2022 y 2023 de operatoria del FETA (Pertierra Cánepa y Chaor Naimo, 2020). En este caso, se utilizó la suscripción de cuotas de Fondos Comunes de Inversión como mecanismo de capitalización y reserva de valor.

Esta *expertise* necesaria en quienes operan este tipo de herramientas vinculadas a las políticas públicas se inscribe en un debate sobre las capacidades estatales. Allí se plantea la necesidad de una reforma gerencial de las estructuras del Estado y una profesionalización de los agentes enfocada principalmente en aspectos técnicos, pero no tanto en cuestiones de concertación política y gestión de conflictos. El enfoque que prima es el *New Public Management* que busca introducir el modelo de gestión privada en el ámbito público, despolitizándolo de lógicas previas y priorizando las ideas de eficiencia y eficacia. Otras demandas que imprime esta noción son las de mayor transparencia en la administración, digitalización de los procesos y articulación con la gobernanza global (Bernazza y Longo, 2014).

Reflexiones finales

Entendiendo que la financiarización tiende a complejizar las ingenierías contractuales y económicas, ¿cómo responde el Estado ante este nuevo contexto para cumplir sus obligaciones? ¿qué aspectos de la tercerización de funciones en fondos fiduciarios deberían considerarse? Seguramente la adaptabilidad y versatilidad de los mismos sean parte de sus fortalezas. Sin embargo, la privacidad podría colisionar con la búsqueda de transparencia estatal. El análisis de los dispositivos por los cuales se operativizan las políticas públicas nos pueden brindar indicios sobre como el proceso de financiarización transforma el rol de los Estados. Problematizar las formas de gobierno y las herramientas utilizadas nos acercan a dimensionar las capacidades y rastrear las responsabilidades de los Estados cuando son cada vez menos visibles.

BIBLIOGRAFÍA

Bello Knoll, S. I. (2011). Fideicomiso público. Tesis doctoral. Universidad de Salamanca

Bernazza, C. y Longo, G. (2014). Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 3(2), 107-130.

Du Gay, P., Millo, Y. y Tuck, P. (2012). 'Making government liquid: shifts in governance using financialisation as a political device'. *Environment And Planning C: Government And Policy* 30: 1083–1099.

Harrington, B. (2016). Trusts and financialization. *Socio-Economic Review*. p. 1 – 33

Krippner, G. (2012). *Capitalizing on Crisis: The Political Origins of the Rise of Finance*, Cambridge, MA: Harvard University Press. Selección.

Primera Jornada de Economía y Administración Agrarias

“Creando un espacio de interacción entre el conocimiento y la práctica profesional”

Makón, M. (2023). Estudio económico financiero sobre fondos fiduciarios. Oficina de Presupuesto del Congreso. ISSN 2683-9598

Pertierra Cánepa, F.; y Chaor Naimo, N. (2020). Fideicomiso público o del estado, Serie Documentos de Trabajo, No. 772, Universidad del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (UCEMA), Buenos Aires