

# **Estado, Desarrollo y Actores Sociales en el caso Argentino.**

Lic. Javier Pérez Ibáñez

## **1-Introduccion**

Como lograr que un conjunto de países que se encuentran en un relativo estado de estancamiento crezcan de tal manera que logre alcanzar a otro conjunto de países que se encuentran en una mejor posición económico-social ha sido tema central en la agenda de las Ciencias Sociales. El debate está centrado sobre qué políticas públicas son más eficientes en sostener un proceso de crecimiento, y por tanto el eje de la discusión estuvo puesto en la relación entre Estado y Desarrollo.

El análisis de esta relación divide al campo científico en por lo menos dos grandes paradigmas. Por un lado, están aquellos que sostienen que la acción Estatal es distorsiva del proceso de desarrollo y que por tanto se debería tender a liberalizar las fuerzas productivas dejando que el mercado asigne de manera eficiente los escasos recursos con los que se cuenta. Por otro lado, se encuentran los que argumentan que un proceso de desarrollo sostenido en el tiempo es imposible sin la acción estatal dado que los factores de la producción tienden a asignarse de manera anárquica y que por tanto la política pública debe estar dirigida a orientar la correcta inversión de estos recursos.

Ahora bien este artículo pretende poner énfasis en una dimensión más del análisis de esta relación. Un determinado modelo de desarrollo no es inocuo a los intereses de los actores económicos que despliegan sus actividades productivas en un territorio nacional. Por tanto, el modelo de desarrollo, las políticas públicas pero también el Estado serán objeto de disputa por parte de los actores económicos concretos que buscan generar mejores condiciones para su rentabilidad.

El objetivo de este ensayo es poder analizar la relación entre desarrollo y políticas públicas pero incorporando a este análisis los intereses de los actores económicos. Se analizara el caso de argentino, la centralidad estructural del sector agrario y la capacidad de veto sobre las políticas públicas que obtienen producto de este lugar privilegiando en la estructura productiva.

## **2-Estado, Desarrollo y Políticas Públicas**

Como decíamos en la introducción la relación entre Estado y desarrollo ha dividido el campo científico. En especial el disenso se da en torno a la efectividad de las políticas estatales para impulsar el desarrollo. En este apartado pretendemos poder dar cuenta de este debate pero centrándonos en dos corrientes que hegemonizaron las políticas públicas en América Latina<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Lejos esta de las intenciones de nuestras intenciones desarrollar un estado del arte acabado sobre las distintas escuelas de pensamiento económico latinoamericano; menos aun se pretende desarrollar de manera acabada los planteos teóricos de las escuelas descriptas. Meramente se quiere dar cuenta del rol que cada teoría le asigno a las variables que dan titulo a este capítulo en su armado conceptual.

En un polo de la discusión se encuentran los aportes del la corriente de pensamiento neoclásico o neoliberal. Siguiendo a Schteigart (2016) podemos decir que una primera versión de esta escuela de pensamiento postula que la intervención estatal no conduce al desarrollo. El agente del desarrollo por excelencia es el mercado en la medida que asegura una correcta asignación de recursos, aumenta el ritmo de crecimiento, evita efectos distorsivos y potencia las posibilidades de elección de las personas. En este planteo socio-económico subyace la idea de que los individuos en su búsqueda permanente de maximizar su bienestar, dadas un conjunto de preferencias dadas, tienen la capacidad de asignar recursos de la manera más eficiente. Así, el Estado es un agente generador de burocracia, corrupción e ineficiencia y por tanto una traba para el desarrollo.

Este planteo tomó fuerza bajo lo que se denominó el Consenso de Washington, y logró una eficacia política importante en la década de los noventa en Latinoamérica al lograr imponer un diagnóstico sobre la crisis que azotó la región en la década anterior. Se aseveraba que los problemas económicos que se sucedieron desde fines de los 70' hasta el principio de los 90', como la inflación, tenían origen en que el intervencionismo estatal y el proteccionismo económico habían impedido el libre funcionamiento de los mecanismo de mercado, la competencia, la potencia del "animal spirits" empresarial y la asignación de recursos en función de las ventajas comparativas (Notcheff, 1994). En palabras del ex ministro de economía argentino Domingo Cavallo (2004):

*"... El "Estatismo" era una manera de acumular y preservar poder político" (Pág. 4).*

Los diez puntos del consenso de Washington fueron promovidos como políticas públicas concretas que indefectiblemente conducirían al desarrollo en la medida que atacaban este núcleo problemático. Los mismos podrían resumirse en : Disciplina fiscal, Reorientación del gasto público, Reforma Fiscal, Liberalización financiera, tipo de cambio competitivos y unificados, liberalización comercial, apertura a la Inversión Extranjera Directa, Privatización de empresas de control estatal, Desregular a la entrada y salida de los mercados y asegurar los derechos a la propiedad privada (Williamson, 2003). En resumen, se postula una economía abierta, orientada hacia el mercado y con la menor intervención estatal posible.

Bajo esta concepción de la relación entre Estado y desarrollo es interesante rescatar que el crecimiento económico está garantizado por la racionalidad de los actores que operan en un mercado perfectamente libre y que por tanto las políticas públicas que intervengan sobre la economía generan sub-desarrollo. De esta manera se produce lo se denominó "paradoja ortodoxa" por la cual las políticas estatales deben ser la desregulación de la economía y la desmantelación del propio Estado (Schteigart 2016).

En el polo opuesto encontramos al Estructuralismo Latinoamericano. Surgió hacia fines de los años cuarenta en el seno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Si bien no fue homogéneo su pensamiento y hacia adentro tenían grandes debates académico-políticos, podríamos reconocer en el Estructuralismo Latinoamericano a algunos intelectuales como Presbich, Furtado, Cardozo y Sunkel. En esta escuela se podría incluir también a dos autores que no formaron parte de la CEPAL pero que sus producciones se centraban en las mismas problemáticas, Diamand y Frigeiro (Schteigart, 2016).

Esta escuela parte de una premisa diferente para analizar la relación entre Estado y Desarrollo: El subdesarrollo es estructural en Latinoamérica y por tanto es necesario la presencia del Estado como principal

agente que puede propiciar el despegue a través una fuerte intervención en la económica y políticas públicas que se propongan el desarrollo.

El punto de partida de esta escuela es reconocer que América Latina se encuentra en una posición desventajosa frente a otros países en el mercado mundial. Este esquema que describe las relaciones internacionales fue denominado por Presbich (1987) como el sistema “centro-periferia”. Establece que algunos países son productores y exportadores de bienes manufacturados mientras que otros son productores y exportadores de productos primarios. Dada la baja elasticidad de importaciones de productos primarios en los países centrales y la tendencia hacia el deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios, los países de la periferia participan de manera desigual de la distribución de los beneficios de la división internacional del trabajo logrando que gran parte su población no participe de los beneficios del desarrollo. Es importante resaltar, que en esta concepción, el subdesarrollo en América Latina es estructural producto un lugar a la división internacional del trabajo como plataforma exportadora de recursos naturales. Es decir, que en la plena liberalización comercial conlleva una especialización productiva que aprovecha las ventajas comparativas y que por tanto el desarrollo es imposible.

Pero bien, esta inserción internacional desventajosa podría ser contrarrestada por políticas públicas que lleven un proceso de industrialización. En la propuesta cepalina se establecen una crítica hacia el patrón de desarrollo hacia afuera, concentrado en las exportaciones de bienes primarios, a partir de la propuesta de nuevo patrón de desarrollo centrado en la industrialización.

La industrialización en este planteo no es espontánea o producto de ajustes mercado. La industrialización mediante la sustitución de importaciones es producto de una política deliberada de protección moderada y selectiva (Presbich, 1987).

*“los cambios estructurales inherentes a la industrialización requieren racionalidad y visión en la política gubernamental e inversiones en infraestructura para acelerar el crecimiento económico, obtener una relación adecuada entre industria y agricultura y otras actividades, y reducir la vulnerabilidad externa de la económica” (Presbich, 1987. P 347)*

La planeación es compatible con el mercado y la iniciativa privada, en la medida que solo establece un conjunto de criterios básicos para el correcto funcionamiento de las relaciones mercantiles en un contexto de una economía dinámica como las latinoamericanas.

En el análisis estructuralista puede notarse como el Estado, a través de la política pública y la planeación, se pone a la cabeza del Desarrollo y los actores sociales. En este análisis se invierte la causalidad en la relación entre Estado y Desarrollo planteada por la escuela neoclásica.

Para finalizar este apartado encontramos una tercera disciplina para pensar la relación entre Estado y Desarrollo, la sociología económica. Esta escuela sostiene que todo proceso de desarrollo tardío, contó una fuerte intervención estatal. (Castellani, 2012). Pero que efectivamente es necesario problematizar las categorías hasta ahora utilizadas para evaluar las políticas públicas y al Estado. En este trabajo retomaremos la dimensión externa propuesta por esta escuela para repensar la relación entre Estado y Desarrollo. Bajo esta dimensión se agrupan dos variables: Autonomía Enraizada y disciplinamiento.

El problema de la autonomía es traído a la sociología económica desde el neo-institucionalismo. En un primer abordaje al problema del Estado es común asociar autonomía y aislamiento (Castellani, 2012). Se suele pensar que la efectividad de una política pública estará dada por la capacidad que tengan los funcionarios de mantenerse neutrales o aislados de los intereses concretos de los actores sociales al momento de definirse los objetivos. Esta asociación tiene una fuerte impronta weberiana en la diferenciación del papel del político y el científico y el rol de la burocracia. La autonomía estatal analizada de esta manera no recupera la necesidad de coordinación entre sector empresario y el Estado en la mutua definición de las políticas públicas. Se puede pensar que en económicas cambiantes y complejas como las latinoamericanas es necesario que el Estado este enraizado en la sociedad civil y en estrecha relación con los actores sociales para proyectar la intervención pública sobre la economía (Evans, 1996).

La relación entre políticas públicas y Desarrollo es analizada así desde un nuevo enfoque, autonomía enraizada. El enraizamiento del Estado en la sociedad civil da cuenta de la existencia de canales institucionales a través de los cuales circula la información, se negocian objetivos entre el ámbito privado y el ámbito público (Castellani, 2012). Es a través de esta mutua relación que se permite recabar las inquietudes y requerimientos de los actores sociales, a la vez que se permite evaluar, controlar y moldear la reacción del sector privado a las políticas públicas. Así más efectiva será una medida cuanto más consenso obtenga por parte de los sectores involucrados.

La autonomía enraizada da cuenta del proceso de gestación de las políticas públicas como un proceso de interacción entre el Estado y los actores económicos en la cual se articulan los intereses en función un mismo objetivo. Pero también existe la posibilidad que desde el Estado no se encuentre posibilidad de consenso sobre el camino a seguir. Es por eso que se propone una segunda variable para entender la reciprocidad entre Estado y empresarios, la disciplina.

Una política pública es efectiva en su búsqueda del desarrollo en la medida que asegura que los actores sociales se ajusten a la misma. Entonces, si las distintas instituciones buscan obtener una determinada respuesta ante cierta medida por parte de los actores económicos, la misma tiene que contar con herramientas para asegurar el acatamiento en caso de disensos sobre el camino a seguir. Así, las políticas públicas en el proceso de emprender acciones concretas hacia el desarrollo pueden encontrarse con la resistencia del sector empresarial. Para esto el Estado tiene que contar con la capacidad de disciplinarlo.

Pensar el problema del disciplinamiento estatal hacia los actores sociales abre la posibilidad de pensar la relación entre Estado y los mismos como una relación conflictiva en donde prima la lucha por orientar o reorientar los beneficios de la producción hacia un lugar u otro. En la relación Estado-Desarrollo media la voluntad de los actores económicos por aportar o no aportar en dicho proceso en la medida en que el modelo de desarrollo les sea conveniente o no a sus intereses.

Es por eso que si la intervención del Estado sobre la economía en forma de políticas públicas es necesaria para sostener el desarrollo; es preciso entender que la economía está compuesta por actores sociales que despliegan acciones en función de garantizar beneficios económicos. Por tanto no basta con un Estado dispuesto a intervenir en función de un plan perfectamente pensando, es necesario también entender que la

relación entre ese Estado, concreto e históricamente determinado, y los intereses económicos de los actores sociales está plagada de conflictos y lucha de intereses.

Bourdieu (2000) propone analizar la economía como un campo en donde su estructura social está determinada por el tamaño de las empresas que en él intervienen y las relaciones de fuerzas entre ellas. El tamaño de cada empresa depende de la cantidad de capital que posean. Cuanto más grande sea este mayor cantidad de poder, pudiendo establecer las reglas generales del campo, es decir gobernar sobre las empresas más pequeñas, definir quien entra y quién sale del campo y la distribución de la ganancia entre esas empresas. En este sentido, el campo está en permanente conflicto en donde las empresas más grandes ejercen su presión sobre las dominadas debido al peso que tienen en la estructura. Las empresas desafiantes intentarían derrocar el dominio de las empresas más grandes arrastrando consigo la presión y la determinación que ejerce la estructura sobre ellas.

Bourdieu identifica que entre todos los intercambios que se realizan entre el campo y el exterior el más importante es con el Estado:

*“La competencia entre empresas asume a menudo la forma de una competencia por el poder del Estado- en especial sobre el poder de reglamentación y los derechos de propiedad- y por las ventajas aseguradas por las diferentes intervenciones estatales: aranceles preferenciales, patentes, créditos para investigación y desarrollo, pedidos públicos de equipamiento, ayudas a la creación de empleo, a la innovación, a la modernización, a la exportación, a la vivienda, etc.”*

*(Bourdieu, 2000. P.233)*

El análisis de Bourdieu termina de aclarar lo que venimos desarrollando. La relación entre Estado, políticas públicas y desarrollo está plagada de intereses concretos de los actores sociales que intervienen en la economía. Las empresas utilizan la permeabilidad que tienen en el Estado (recordemos el concepto de autonomía enraizada) para intentar modificar en su favor las reglas de juego dentro del campo económico y poder orientar en su favor las políticas económicas.

Para concluir, entendemos que los empresarios tienen capacidad de veto sobre las políticas públicas y el Estado debido al lugar que ocupan en la producción; a este poder lo llamaremos poder económico<sup>2</sup>. El control sobre la inversión, por ejemplo, y por tanto el control sobre el proceso de acumulación condiciona el nivel de actividad económica y esto tiene efectos sobre el empleo y el bienestar general. Este poder económico, les da un poder de veto sobre ciertas políticas públicas a las cuales el Estado debe responder.

### **3- Restricción externa y Enfermedad Holandesa, el caso argentino.**

En los próximos apartados pretendemos analizar el caso argentino a luz del marco conceptual. Para ese objetivo en esta sección analizaremos los condicionamientos macroeconómicos de la economía argentina.

Un rasgo distintivo de la economía argentina es que existen dos sectores claramente diferenciados y con productividades altamente desiguales. Por un lado se encuentran las actividades primarias, que producto de

---

<sup>2</sup> No analizaremos por cuestiones de espacio el poder político de los empresarios y su capacidad organizativa a través de las cámaras empresariales. Los conceptos de heterogeneidad de intereses y homogeneidad construida (Lissin, 2006) son aportes valiosos para entender el nivel más político de la acción empresarial.

las condiciones climáticas poseen una productividad mayor que, el otro sector, las actividad industrial. Reconocer esta dualidad productiva ocupó gran lugar en la literatura económica Argentina y recibió el Nombre de Estructura Productiva Desequilibrada.

*“existe un brecha sustancial entre los costos de producción de las actividades económicas tradicionales de latina y los costos de actividades industriales, nuevas y deseadas” (Notcheff,1994)*

Esta EPD es consecuencia de una primigenia industrialización realizada desde principios de la primera guerra mundial hasta los la década de 1950 y los intentos constantes en términos de políticas públicas por sostenerla. En este punto es necesario resaltar que en un contexto de libre mercado no existirá la EPD en tanto que dejaría de existir uno de los dos sectores, el industrial.

Existen dos consecuencias macroeconómicas muy asociadas entre si en una EPD. Primero, existe una tendencia a los que se llama la Enfermedad Holandesa. Segundo se tiende a la restricción externa.

La enfermedad holandesa refiriere a las consecuencias que tiene sobre una moneda nacional contar un solo sector competitivo a nivel global, dado que las exportaciones generadas por este sector ingresan una gran cantidad de divisas al país. Esto hace que el tipo de cambio se tienda apreciar afectando a todas las demás producciones no agropecuarias. Si el tipo de cambio se define en función de la productividad y costos del sector agropecuario se genera un tipo de cambio alto, generando que sea más económico importar bienes desde el exterior. Así el sector industrial se enfrenta a no poder competir con las importaciones de los países desarrollados

Por otro lado, la EPD genera un desequilibrio en el sector externo. El sector industrial suele crecer rápidamente al amparo de las políticas estatales y el sector agrario más lentamente. Al ser el sector Industrial todavía dependiente en muchas partes y repuestos extranjeros genera un aumento de las importaciones para sostener su producción, haciendo que se vayan divisas de las reservas. Por otro lado el sector agrario no aumenta sus exportaciones que tienden a mantenerse estables en el tiempo o a decrecer producto del aumento del consumo de los saldos exportables en el mercado local.

*“En otras palabras, la demanda de divisas crecía mas rápidamente que la oferta” (Notcheff,1994)*

Este proceso general provoca un desequilibrio en la cuenta corriente generando una depresión de la actividad y provocando una devaluación. Este ciclo característico de la economía Argentina se lo llamo “stop and go”.

#### **4 - Actores sociales del agro en la industrialización y comercialización de la soja<sup>3</sup>**

Intentaremos en este apartado describir los actores sociales que se encuentran en la fase de industrialización y comercialización al exterior en la cadena de la soja.

##### *Sector industrial*

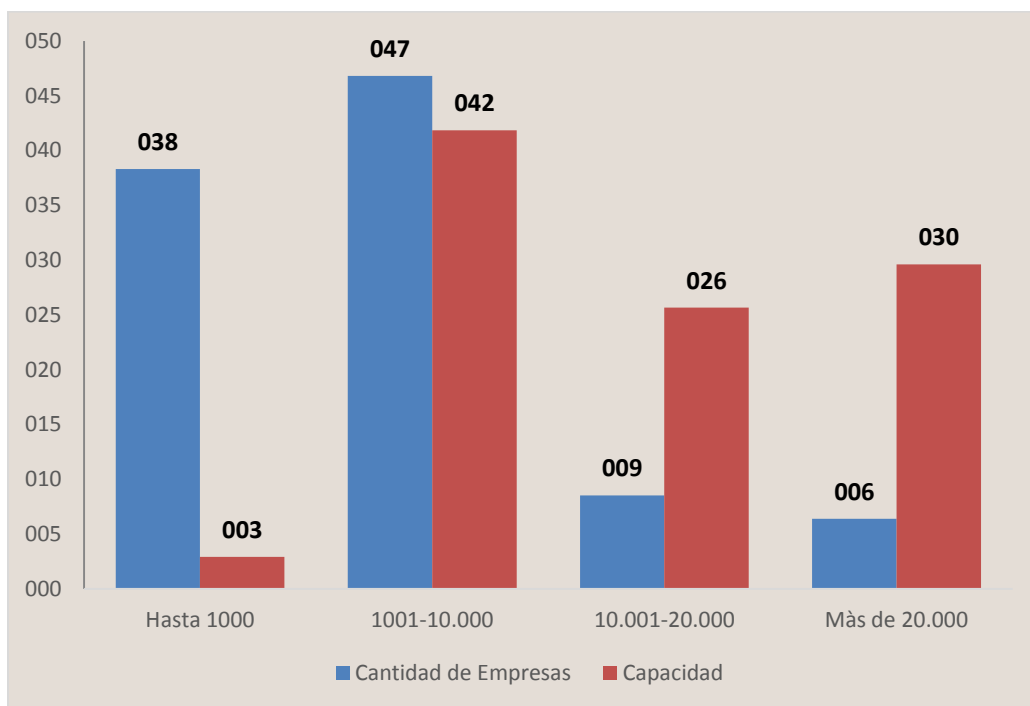
---

<sup>3</sup> Este apartado se elaboro en base a una publicación anterior, para un análisis más detallado de los actores sociales del agro argentino en la cadena productiva de la soja véase Javier Pérez Ibáñez 2016.

El 75 % de la producción primaria de soja se destina a esta parte del proceso productivo (MECON, 2011a). La producción de aceite de soja crudo y harina de soja esta tecnológicamente asociados. Esto implica que el proceso productivo puede realizarse en una misma planta industrial. El proceso comienza con la molienda del grano y la extracción de aceite. El grano, luego de pasar un proceso de secado y limpieza, es quebrado y prensado para transformarlo en una masa. Esta masa restante, luego de un secado y tostado especial, constituye la harina de soja que se exporta para la preparación de alimento animal. Un grano de soja rinde normalmente 19% Aceite, 73% harina, 7% cascara y 1% otros (cenizas, etc.) (Giancola et. al, 2009). En línea con la evolución seguida por los granos, entre 2003 y 2010, la elaboración de aceites de soja creció un 50% y la capacidad instalada el 33% (MECON, 2011a). En términos mundiales Argentina es el tercer productor de aceite de soja después de Estados Unidos y China (MECON, 2011a). Del total de la producción de aceite crudo de soja, un 67% se destina a la exportación, un 27% a la producción de biodiesel y el resto a la refinación (tanto como para consumo domestico como industrial) (MECON, 2011a).

Podemos distinguir entonces al primer actor, *las aceiteras*: Son las encargadas de la producción de harina y aceite de soja. La Argentina cuenta con 56 plantas aceiteras distribuidas en 8 provincias argentinas. El 56% de estas se encuentra ubicadas a lo largo del Rio Paraná en la provincia de Santa Fe cercanas a los centros de embarque debido a su producción se destina a la exportación (Giancola et. al, 2009). Las empresas industriales se encuentran en el final del proceso concretando ventajas a la hora de negociar precios con los productores. Dado que el sistema pone un precio final por granel del producto y se divide hacia atrás en la cadena productiva las proporciones para cada actor. Las principales siete empresas del sector son: Bunge Argentina, Aceitera General Deheza, Cargill, Molinos Rio del Plata, Dreyfus, Vicentin, Glencore, Nidera

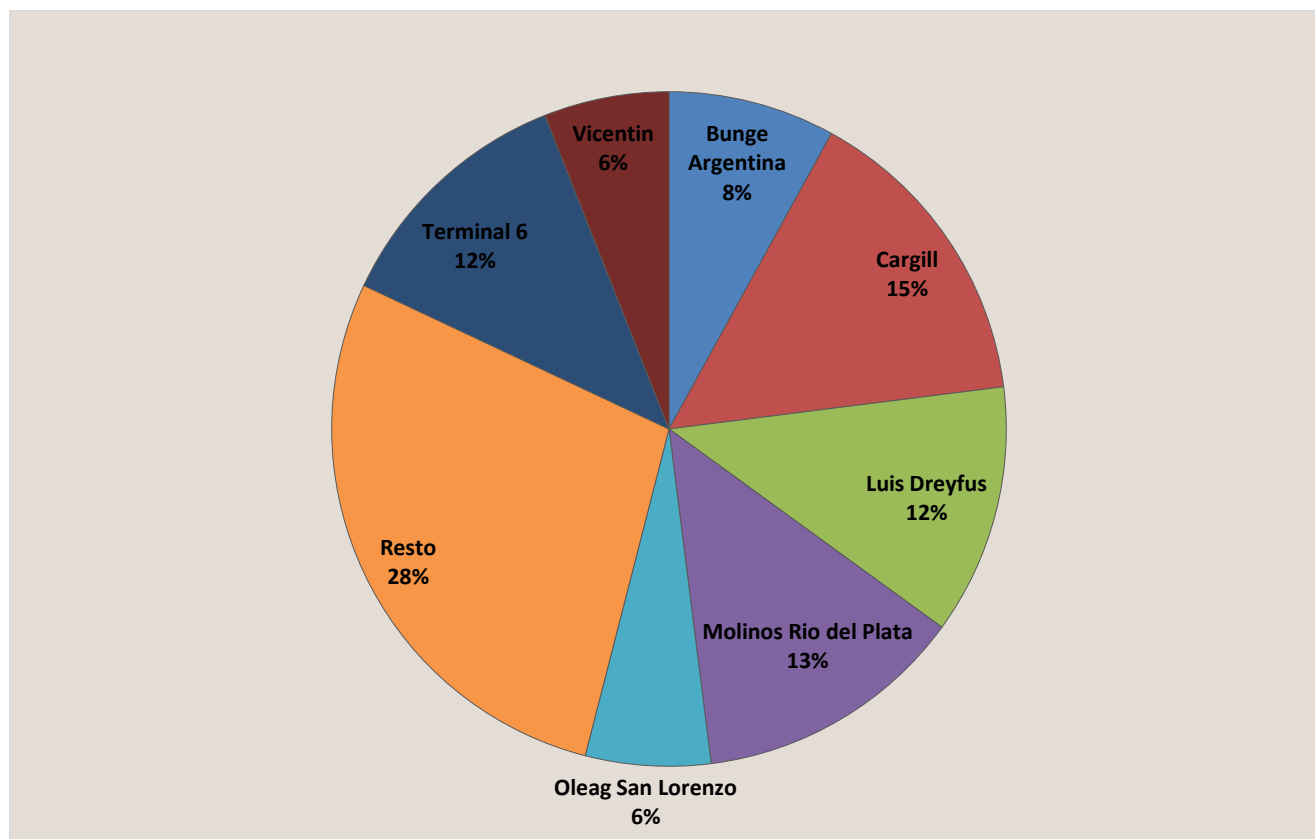
Gráfico 1: Capacidad de molienda de por Estrato (2015)



Fuente: Elaboración propia en base a CIARA-CEC

Como conclusión encontramos que en la fase industrialización del grano de soja un alto grado de concentración. En el gráfico 1 podemos detectar que el 6.38% de las plantas industriales dan cuenta del 29.59% de la capacidad instalada de molienda de granos en el país. En el otro extremo un 38.3% de las empresas aceiteras poseen en conjunto un 2.91% de la capacidad instalada. Analizando la misma variable pero por empresa vemos que las siete principales empresas explican el 78% de la producción de aceite en el país.

Gráfico 2: Producción de Aceites por empresa (2010)



Fuente: MECON 2011a en base DIAR-DIAS

### *Comercialización en el Exterior*

En lo referido a la comercialización en el exterior la RA es el tercer exportador de grano de soja y el primer exportador de aceite y harina de soja del mundo (MECON, 2011a y Giancola et. al, 2009). En la exportación de una mercadería al exterior intervienen muchos factores que atraviesan las operaciones. Están los factores económicos (tipo de cambio, transferencias bancarias, disponibilidad y liquidación de divisas, etc), los aduaneros (barreras arancelarias, inspección fitosanitarias, medidas antidumping, etc) los estatales (tratado de comercio, entendimientos, etc), y los paraestatales (sobornos, robos, presiones corporativas). Todos esos factores intervienen en una operación de comercio exterior. El actor social de esta parte de la cadena productiva son *las firmas exportadoras*: normalmente son las mismas empresas que industrializan el grano pero intercediendo en la fase de la circulación de la mercadería. Son firmas tan grandes que dominan sus



propias terminales portuarias con su propia logística de carga, descarga y almacenaje. En casos como el de Aceitera General Deheza (AGD) controlan ferrocarriles por los cuales circulan sus mercancías, Nuevo Central Argentino (NCA). Continuando con la tendencia en la anterior etapa de producción aquí también la concentración es importante

Para las exportaciones argentinas de soja y harina la principal empresa es Cargill dominando el 22.2% de la exportación de harina de soja y el 20.4% del grano de soja, mientras que Vicentin es la segunda exportadora de Harina y Aceite. Las seis primeras exportadoras de aceite de soja concentran el 66.50% del total de las exportaciones, mientras que en el caso de la harina de soja explican el 70.94 % y 75.47% del grano de soja sin procesar.

Como cierre general de este apartado podemos concluir que las etapas del proceso productivo de la soja encuentran grandes niveles de concentración, en donde pocos actores explican la mayor parte del mismo. Tanto en la fase industrial, en donde siete empresas explican el 78% de la producción de aceite del país, como en su exportación en donde dependiendo del producto cinco empresas exportan entre el 65 y el 75% de las exportaciones de los derivados de la soja al exterior.

Tabla1: Exportaciones de Harina de Soja, Aceite de Soja y Grano de Soja según Empresa por Toneladas.

Empresa	Harina Tn.			Aceite Tn.			Soja Tn.		
	Tn.	%	Posición	Tn.	%	Posición	Tn.	%	Posición
Aceitera Gral. Deheza	3.925.238	15,40	1	559.684	11,64	3	90449	0,79	7
Vicentin	3.491.740	13,70	2	631.408	13,13	2			
Cargill	3.178.505	12,47	3	695.462	14,47	1	2329058	20,44	1
Bunge Argentina	3.123.740	12,26	4	546.833	11,38	4	1453704	12,76	4
Dreyfus	2.306.475	9,05	5	254.864	5,30	9	1195605	10,49	5
Mol. Río de la Plata	2.054.589	8,06	6	380.697	7,92	6			
Oleag. Moreno	1.649.703	6,47	7	305.455	6,35	8			
Nidera Arg.	1.576.159	6,19	8	382.923	7,97	5	1462194	12,83	3
Noble Arg.	1.377.827	5,41	9	326.282	6,79	7	1499346	13,16	2
Cia. Argentina de Granos	474.541	1,86	10	115.137	2,40	10			
YPF	444.642	1,74	11	80.931	1,68	12			
A.F.A.	328.397	1,29	12	86.609	1,80	11			
A.C.A.	252.689	0,99	13	65.273	1,36	13	659194	5,79	6
Mol. Cañuelas	190.520	0,75	14	47.501	0,99	14			
Resto	1.108.562	4,35		328.137	6,83	7	2705028	23,74	
<b>Total</b>	<b>25.483.324</b>	<b>100</b>		<b>4.807.195</b>	<b>100</b>		<b>11394578</b>	<b>100</b>	

Fuente: Elaboración propia en base CIARA-CEC y Giancola et.al.

Nota: Los datos de Harina y Aceite son un promedio de los años 2012-2015, los datos de soja es la cosecha 2007-2008

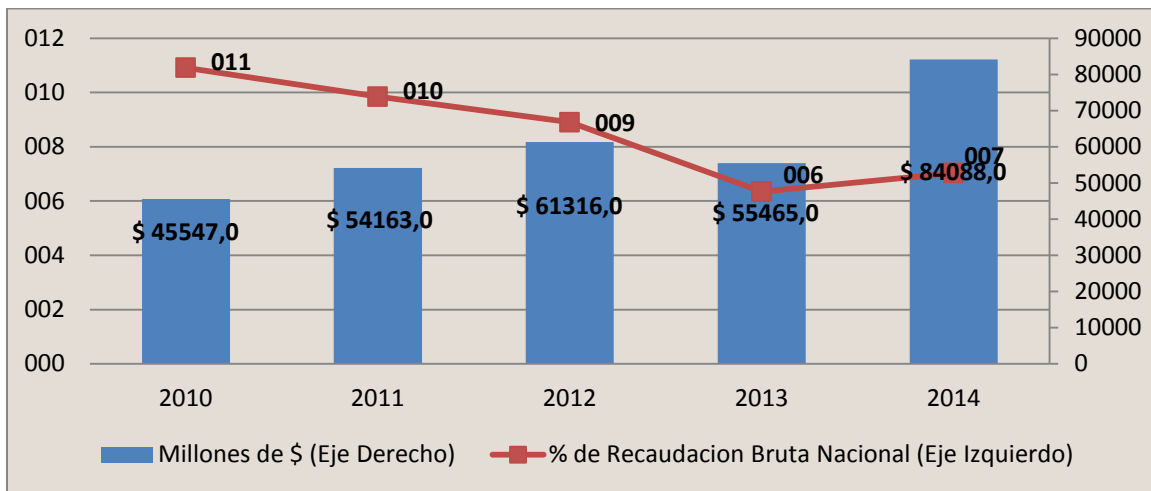
## 5-Centralidad Estructural de los actores sociales del agro argentino

Lo primero a aclarar es que por si misma la conclusión del apartado 4 no aporta demasiado. El nivel de concentración no es explicativo. Los niveles de competencia mundial y los nuevos cambios tecnológicos determinan un nivel de escala de producción alto que vuelven poco rentables a las pequeñas unidades productivas y tiende a la concentración en grandes unidades productivas. Este fenómeno se repite a nivel mundial y si hiciésemos un análisis comparativo con otros países del mundo o de la región veríamos que la Argentina no es una excepción.

Lo que debemos analizar es qué consecuencias políticas puede tener este nivel de concentración económica en el sector agrario. Sostenemos que este lugar privilegiado les otorga a los actores sociales concentrados del agro la posibilidad de socavar la autonomía estatal, logrando que cualquier proyecto de desarrollo impulsado desde el Estado tenga que tener en cuenta sus intereses sectoriales o volverse inviable en la medida que no cuente con su apoyo.

Un primer paso en confirmar nuestra hipótesis sería comprobar si el lugar que ocupan en la producción les otorga poder de negociación en función de los recursos que aportan en forma de impuestos al Estado. Para corroborar esta hipótesis habría que comprobar si las retenciones que gravan las ventas al exterior de este sector representan un porcentaje alto de las recaudaciones fiscales del Estado. Las "retenciones" son los derechos de exportación a las mercaderías que se destinan al exterior para consumo. Si las retenciones fuesen una parte importante de la recaudación fiscal entonces este sector podría forzar la orientación de las políticas estatales en función de sus intereses. Pero esto no ocurre:

Grafico 3: Evolución de Derechos de Exportación (en millones de Pesos y como % de RBN)



Fuente: Elaboración propia en Base a INDEC

En el Grafico 3 puede verse que el total de lo recaudado por derechos de exportación, que incluye las exportaciones del agro pero que no las agota, casi se duplica entre 2010 y 2014, pero que su participación en el total de las Recaudación Bruta Nacional (RBN) decrece del 10.9% en 2010 al 7.03% en 2014. De esto se

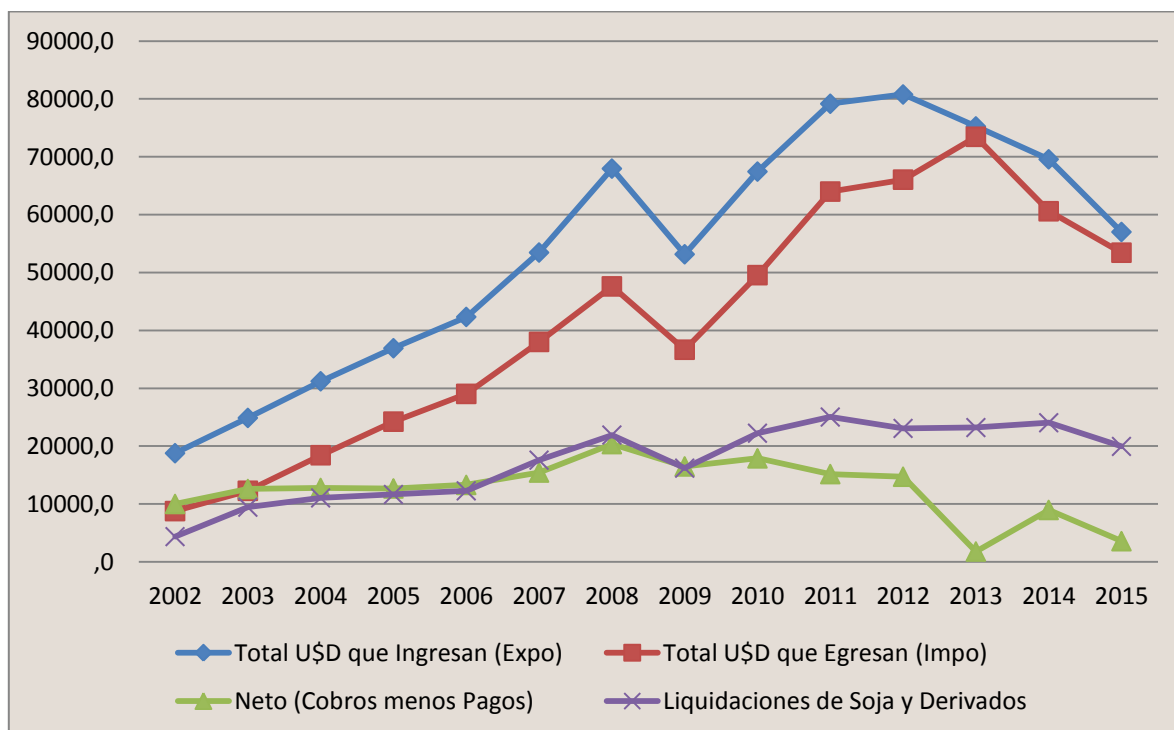
podría concluir la participación de los derechos de exportación en el total de la recaudación fiscal no es lo suficientemente importante como para condicionar la autonomía estatal.

Un segundo paso sería comprobar si dada su posición en la comercialización estos actores tienen acceso a alguna otra condición que les otorgue la posibilidad de intervenir sobre el desarrollo de alguna política estatal desfavorable a sus intereses sectoriales.

Esta otra condición es el control sobre el ingreso de divisas. *Las firmas exportadoras* están obligados a liquidar las divisas que obtengan de sus ventas en el exterior entre 30 y 360 días corridos luego de embarcada. Cuando se liquidan divisas se cambian Dólares, Euros o Reales en el Mercado Único y Libre de Cambio (MULC) por Pesos Argentinos. Esta operación cambiaria se hace a través de una entidad autorizada (Bancos, Casas de Cambio, etc.)<sup>4</sup> y queda registrada en el Banco Central de la República Argentina (BCRA). Es decir que se registran para el concepto mercaderías todos los dólares que se cobraron del exterior (exportaciones) y todos los dólares que se pagaron al exterior (importaciones). Es importante mencionar que las divisas que ingresan al MULC son utilizadas por los importadores para poder realizar pagos en el exterior y por el BCRA para atesorar reservas. Por tanto, si las liquidaciones de *las firmas exportadoras* en el MULC fuesen muy importantes tendrían la capacidad de condicionar tanto las Reservas del BCRA como las importaciones del resto de la economía.

Grafico 4: Total de Pagos, Total de Cobros y Neto del MULC mas liquidaciones de Soja y sus Derivados por año.

En millones de U\$D



Fuente: Elaboración propia en base a BCRA y CIARA-CEC

<sup>4</sup> Un análisis aparte merece las entidades bancarias que intervienen en el MULC donde los niveles de concentración son altos también.

En el gráfico 4 se puede ver dos momentos en las liquidaciones *las firmas exportadoras* de soja y sus derivados. El primero va desde 2002 hasta 2008 en donde las liquidaciones crecen de 4,3 mil millones de dólares a 21,9 mil millones. El segundo momento va desde 2008 hasta 2014 en donde se estabilizan en un promedio de 22 mil millones de dólares por año. Ahora bien, cuando comparamos las liquidaciones de *las firmas exportadoras* con el neto del MULC es en donde se ve el poder de veto que poseen. En el primer momento y hasta 2009 las liquidaciones representaban la misma cantidad que el Neto del MULC, es decir una vez deducidas las importaciones el saldo neto de todas las operaciones, del cual el BCRA compra divisas para las reservas, era igual al que aportaron las exportaciones de soja. Pero bien a partir de 2010 esto cambia, se genera una brecha en el cual las *firmas exportadoras* empiezan a ganar poder. Las liquidaciones del agro pasan a ser un 50% más que el neto entre 2010 y 2013, se registra un pico en 2013 y se estabiliza en torno al 315% en 2014 y 2015.

Sostenemos que este lugar privilegiado les otorga a los actores sociales concentrados del agro la posibilidad de socavar la autonomía estatal, logrando que cualquier proyecto de desarrollo impulsado desde el Estado tenga que tener en cuenta sus intereses sectoriales o volverse inviable en la medida que no cuente con su apoyo.

## **6- Conclusiones**

Por tanto, el nivel de concentración en el proceso productivo de la soja se convierte en un límite objetivo a la capacidad que tiene el Estado de apropiarse de renta y/o modificar los parámetros de la inserción internacional (Schorr y Wainer, 2014). Existen trabas al proceso de desarrollo que superan las voluntades políticas de los gobiernos en el poder y estas se cristalizan a medida que se llega a un momento de restricción externa y las divisas se encuentran concentradas en actores sociales concretos que intentarán hacer valer su rol central en la economía en función de sus intereses sectoriales.

Avanzar en un proceso sostenido y sustentable de industrialización requiere un Estado con la capacidad de coordinar una intervención decidida, sostenida, coordinada y flexible para emprender este camino (Ortiz y Schorr (S/F)) y los niveles de concentración estudiados en los acápite anteriores son una traba a este tipo de intervención. La industrialización nacional era el medio para superar la barrera del subdesarrollo en el pensamiento *cepalino* y en este sentido el proceso de integración regional era considerado un paso clave para fomentar el desarrollo de esas industrias nacionales, ya que les permitía aprovechar las economías de escala, las ventajas de la complementariedad y posibilitaba la atracción de capitales y de tecnología.

Difícilmente se encuentre entre las prioridades de los actores analizados en el cuarto acápite la voluntad de modificar sustancialmente el rol de la economía en la división internacional del trabajo. Menos aún está orientar políticas estatales que nos alejen de las clásicas ventajas comparativas argentinas y nos inserten mundialmente con productos con mayores niveles de valor agregado y tecnología.

Entonces, ¿qué modelo de desarrollo proponen los actores sociales del agro argentino y qué tipo de inserción internacional proponen para Argentina? Sus intereses sectoriales empujan hacia el libre mercado, en la medida que pretenden colocar la producción en el exterior sin ningún tipo de limitación fiscal ni monetaria. No es necesaria para este sector la presencia del Estado para proteger el crecimiento de su producción de la

competencia externa. La intervención estatal en la economía genera “efectos distorsivos” en el mercado y traba el desarrollo de su potencial productivo restándoles competitividad a nivel mundial. Por tanto su modelo de desarrollo busca una inserción internacional como proveedor de materias primas al mercado mundial; donde los “efectos distorsivos” del Estado estén relegados al mínimo tanto en el país de origen (SRA, 2015) como en el país de destino (CIARA, 2005) y se liberen las fuerzas productivas del campo. Este modelo de desarrollo propicia una integración al mercado mundial en función de los intereses de este sector. Por tanto resignan la protección de la producción interna en pos de abrir mercado para sus productos.

Con el ejemplo del sector agrario argentino se pretende llamar la atención sobre una dimensión que tal vez haya estado invisibilizada en la mayoría de los análisis sobre el crecimiento económico. El desarrollo es en sí mismo un proceso conflictivo, en donde los estados nacionales en su búsqueda de conducir la estructura económica hacia determinado objetivo van a encontrar la resistencia de actores sociales concretos que se encuentran obteniendo beneficios económicos de las situaciones actuales de sub-desarrollo. De esta manera, las políticas públicas orientadas hacia la transformación económica terminan impactando en una red de intereses y relaciones estructuradas en el sub desarrollo pero que a su vez lo reproducen. Es preciso por tanto, entender que esta red intereses y relaciones son una dimensión de gran relevancia a tener cuenta en la planificación de políticas públicas y en la intervención estatal. Aun así, es de esperar que salir del subdesarrollo afecte los intereses de estos actores sociales, como el sector agrario argentino, y que por tanto el conflicto social aflore en la misma medida que se den pasos concretos hacia desarrollo económico.

Como conclusión final, no podemos dejar de mencionar la necesidad de incluir en la noción desarrollo el problema de la inclusión social. Estas dos ideas no siempre han estado emparentadas en los análisis académicos, e incluso se han sostenido como ejemplos históricos a imitar recorridos de mucho crecimiento económico pero con altos niveles de pobreza. Si hasta el momento concluimos que las trabas estructurales al desarrollo en Argentina están dadas por la centralidad estructural que tiene el sector agrario en la provisión de divisas; también es cierto que no basta con generar desarrollo económico para que los sectores mas postergados espontáneamente se integren como ciudadanos plenos de derechos políticos y sociales. La presencia estatal en términos de políticas públicas es extremadamente necesaria en este ámbito. Sería interesante para próximos estudios ver las trabas estructurales que le imponen a la inclusión social los actores económico-sociales.

## **Bibliografía:**

- Belloni, P. y Wainer, A. (2013). La continuidad de la dependencia bajo nuevas formas: la relación entre la restricción externa y el capital extranjero en la Argentina. *Cuadernos del Cendes*, 30(83), 23 – 50.
- Bourdieu, P.(2000). *Las Estructuras Sociales de la Economía*. Buenos Aires: Manatíal
- Castellani A. y Llapart F. (2012). Debates en Torno a la Calidad de la Intervención Estatal. *Papeles de Trabajo*, 9, 155-177.
- CENDA (2010). Transformaciones en la dinámica del sector agropecuario pampeano en la postconvertibilidad. *Notas de la Economía Argentina*, 07, 29-24.
- CIARA (2005), *Protección de la Industria Sojera en la República Popular China*. Instituto de Negociaciones Agrícolas. Enero 2005
- Evans, P. (1996). *El Estado como Problema y como Solución*. Desarrollo Económico, 35.
- Giancola, S., Salvador, M., Covacevich, M. y Iturrioz, G. (2009). Análisis de la cadena de soja en la Argentina. *Estudios socioeconómicos de los sistemas agroalimentarios y agroindustriales*, 3, 1-117.
- Ministerio de Economía, Subsecretaría de programación económica (2011a). Complejo oleaginoso, de: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo\\_Oleaginoso.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/docs/Complejo_Oleaginoso.pdf).
- Ministerio de Economía, Subsecretaría de programación económica (2011b). El comercio exterior bilateral Argentina – China, de: [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/China\\_Ago2011.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/China_Ago2011.pdf).
- Notcheff, H. (1994). *Los senderos perdidos del desarrollo. Elite económica y restricciones al desarrollo en la Argentina*. En Azpiazu, D. y H. Nochteff, El desarrollo ausente. Buenos aires: Tesis Norma
- Pérez Ibáñez, J. (2016). *Actores sociales del agro argentino en las relaciones comerciales con la República Popular China. ¿Integración o dependencia?*. Cartografías al Sur. Año 2 N°3, pp 145-169
- Prebisch, R. *Cinco etapas de mi Pensamiento sobre el Desarrollo*. Comercio Exterior, 37, 345-352
- Schorr, M. y Wainer A. (2014). *Restricción Externa en la Argentina: Una Mirada Estructural de la Posconvertibilidad*. Trabajo realizado en el marco del Programa de "Desigualdad y Democracia", Fundación Heinrich Böll.
- Schteigart, D. (2016) *La relación entre estructura productiva-tecnología, inserción internacional y desarrollo económico*. Realidad Económica, 298, 139-169.
- SRA, Actualidad Institucional. *Comienza una etapa de diálogo y construcción*. 14 de diciembre de 2015
- Williamson, J (2003). *Overview: an Agenda for Restarting Growth and Reform*” en Kiczynski P. y Williamson J. (ed.) *After the Washington Consensus: for Restarting Growth and Reform in Latin America*. Washington: IIE, pp 1-19