

ESTUDIO 4.

La necesidad de nacionalizar el comercio exterior

Introducción

Como sucede en gran parte de las economías de la región latinoamericana, en Argentina la disponibilidad de divisas es un elemento clave para el funcionamiento de la economía. Las distintas ramas productivas, especialmente la industria, requieren de una elevada proporción de componentes importados para producir. Esta dependencia importadora, presente desde los inicios del desarrollo industrial argentino, supone un freno para el crecimiento y diversificación de la producción interna. Como señalan Baldo et al. (2014), el carácter dependiente de la estructura productiva argentina se profundizó en la década de 1990, como consecuencia de la fragmentación y reestructuración de las cadenas productivas que reemplazaron proveedores locales por extranjeros; combinado con políticas que tendieron a la destrucción del entramado productivo local. Si bien desde el fin de la convertibilidad la industria argentina mostró un claro crecimiento, en términos cualitativos no se observaron cambios sustanciales (Wainer y Belloni, 2018); es decir, no fue posible revertir el carácter dependiente.

Sin embargo, la necesidad de divisas en el sector productivo se vio agravada en las últimas décadas por la demanda (y captación) de dólares del sector financiero, especialmente los acreedores de deuda pública, conjuntamente con los grandes empresarios (locales y extranjeros). La operatoria de estos grupos se caracteriza por convertir en dólares y girar

luego al exterior gran parte de las utilidades que obtienen en el país, lo cual implica menores recursos disponibles para invertir en expansión de la capacidad productiva (Mercatante, 2019). En síntesis, el problema de la restricción externa señalada por los estructuralistas décadas atrás en relación al desequilibrio de la estructura productiva y la dependencia importadora para la producción en distintos sectores, se ve profundizado por las salidas de divisas asociada a la remisión de utilidades de las empresas al exterior, el pago de servicios de la deuda en moneda extranjera, y la fuga de capitales; y no puede sostenerse con los dólares que entran de la exportación (Mercatante, 2019). En este sentido, es importante determinar el uso o destino de las divisas que ingresan por el comercio exterior; destinos asociados a satisfacer las necesidades fundamentales del pueblo argentino (y no de unos pocos grupos empresarios) procurando evitar el fraude (especialmente fiscal) y la especulación financiera con la liquidación de divisas.

Hoy en día, el comercio exterior en Argentina se encuentra altamente concentrado en un pequeño grupo de empresas que explican más de dos tercios de las exportaciones del país. Se trata de comercializadoras de granos y derivados, petroleras y mineras y algunas firmas de la agroindustria, el aluminio y otros metales; siendo las primeras mencionadas mayoría en el grupo (Baldo et al., 2014). En síntesis, un conjunto de aproximadamente 100 empresas controla más del 80 por ciento del total de las exportaciones del país y, en consecuencia, de los dólares que ingresan por este comercio y que son necesarios para el funcionamiento de la economía. En notas anteriores de Informe IEFE hemos remarcado la relevancia de esta problemática para el desarrollo económico de nuestro país (ver, por ejemplo, los informes 171 y 187). El presente artículo se centra en analizar la estructura del sector agroexportador y revisar las experiencias (nacionales e internacionales) vinculadas al control estatal del comercio de granos.

La presente nota se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se describe la estructura del sector agroexportador argentino, haciendo énfasis en la concentración en términos de la importancia de un grupo reducido de empresas en las exportaciones. En la siguiente sección se revisan las experiencias nacional e internacional (los casos de Canadá y Australia) en relación al control estatal del comercio exterior. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales.

La estructura concentrada del sector agroexportador

Como mencionamos al inicio de esta nota, para los países de las periferias que cuentan con un peso importante del sector primario y agroindustrial en sus exportaciones y, por lo tanto, se encuentran expuestos a las fluctuaciones de los precios internacionales y a los ciclos de la economía mundial, las divisas son un activo estratégico y escaso. La necesidad de dólares se acrecienta para aquellas economías que deben cumplir con las obligaciones de pago con acreedores externos y en aquellas con una estructura empresarial altamente extranjerizada. En efecto, la remisión de utilidades de las filiales de empresas extranjeras a sus casas matrices en el exterior es una de las causas de los déficits crónicos de cuenta corriente en los países latinoamericanos. En este sentido, se torna necesario el control por parte del Estado de las operaciones con moneda extranjera.

Para visualizar de manera un poco más concreta esta problemática, veamos el caso del sector agroexportador, sector de peso importante en la estructura del comercio exterior argentino. Concretamente, el 42.5% del comercio exterior de la Argentina lo explica el sector de cereales y oleaginosas incluyendo sus derivados y un 25.3% corresponde al complejo sojero. El siguiente cuadro muestra los principales exportadores de cereales, oleaginosas y derivados en la campaña 2018/19 (última campaña para la cual hay datos disponibles), según el ranking elaborado por la Bolsa de Comercio de Rosario.

Podemos observar que las primeras cinco empresas del sector de granos y subproductos que más venden en el mercado internacional explicaron prácticamente el 60% del total de las exportaciones del rubro. Estas 5 empresas que lideran el ranking, son COFCO (14.7%), Cargill (12.1%), ADM (11.3%), Bunge (9.7%) y Aceitera General Deheza (AGD) (9.1%), son todas multinacionales. En sexto lugar se encuentra Vicentín, con un volumen de exportaciones similar a AGD, pero con un mayor peso en las exportaciones del complejo sojero, donde alcanza el 11.7%.

Cuadro 1. Ventas declaradas al exterior según empresa del sector de granos y oleaginosas¹ y complejo sojero². Campaña 2018/19, en millones de toneladas exportadas y porcentajes.

	Complejo granos y oleaginosas		Complejo sojero	
	<i>mill tn</i>	%	<i>mill tn</i>	%
1 COFCO	14.5	14.69%	4.45	10.52%
2 Cargill	11.9	12.05%	4.56	10.78%
3 ADM	11.2	11.34%	2.62	6.19%
4 Bunge	9.6	9.72%	3.33	7.87%
5 AGD	9	9.11%	5.41	12.78%
6 Vicentín	8.5	8.61%	4.97	11.74%
7 Moreno Hnos.	7.8	7.90%	5.16	12.19%
8 LDC	6.8	6.89%	3.11	7.35%
9 ACA	5.5	5.57%	1.97	4.66%
10 Molinos Agro	5	5.06%	3.38	7.99%
11 Amaggi	1.5	1.52%	0.9	2.13%
12 AFA	0.4	0.41%	0.27	0.64%
13 Resto	7	7.09%	2.1	4.96%
Total general	98.74	100%	42.32	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Bolsa de Comercio de Rosario.

En la década del 90, con las políticas de privatización y desregulación implementadas en Argentina y América Latina, la privatización y extranjerización del comercio exterior se profundizó de manera significativa; de manera conjunta con una marcada reprimarización de la estructura productiva. En este marco, las empresas más relevantes en el sector agroexportador comenzaron a controlar también sus propios despachos al exterior. Desde la privatización de los puertos, las multinacionales agroexportadoras manejan sus propios puertos: Cargill, Bunge, AGD, Dreyfus, ADM-Toepfer, Vicentín, Molinos Río de La Plata y Nidera tienen puertos sobre el Río Paraná; en el caso de Cargill posee además una flota propia y opera con ella en otros puertos.

Cabe mencionar en este punto, que esta misma estructura concentrada y extranjerizada del comercio exterior se observa en el resto de las exportaciones argentinas, donde multinacionales ocupan posiciones líderes y explican una buena parte de las mismas. Esta situación no es menor, ya que además de significar una referencia del tipo de estructura económica y una limitante al desarrollo socioeconómico autocentrado, es relevante en términos políticos, especialmente en lo que refiere a la capacidad potencial de ejercer presión

¹ Incluye granos, legumbres, harinas proteicas y aceites vegetales.

² Incluye grano, subproductos y aceite de soja.

sobre el diseño e implementación de políticas públicas (Baldo et al., 2014). En palabras de Wainer y Belloni (2018, p. 7): *"Estos actores, en tanto grandes proveedores de divisas, cuentan con un importante poder de veto, por ejemplo, poniendo límites objetivos a la capacidad que tiene el Estado de apropiarse de renta y/o modificar los parámetros del comercio exterior. Y, por el tipo de sectores en los que se encuentran insertos, se caracterizan por no reinvertir sus ganancias en la esfera productiva y enviarla al exterior en forma de remisión de utilidades o fuga de capitales"*.

Quizás la truncada nacionalización de Vicentín podría haber significado un pequeño paso hacia la nacionalización general del comercio exterior. No obstante, el esfuerzo para poner los recursos que ingresan producto del comercio internacional a beneficio de toda la nación, deberá ser sustancialmente mayor. Revertir la extranjerización observada en el comercio exterior, con grupos empresarios operando a escala internacional y persiguiendo oportunidades de negocio más que buscando el desarrollo interno de Argentina, requerirá de un plan sostenido en el mediano plazo. No debe perderse de vista que se trata de una medida básica de defensa de la economía nacional frente a las fluctuaciones globales. En Palabras de Mercatante (2019, p. 206): *"Las decisiones de compras y ventas, resolver qué necesita importar el país y qué no, qué se puede exportar sin desabastecer a la población, no pueden quedar en manos de un puñado de capitalistas"*. En este sentido, es necesario que el estado tome el control del comercio exterior, centralizando las compras y ventas al exterior, y determinando el destino/uso de las divisas que ingresan por esta operatoria, al tratarse de un recurso estratégico para el desarrollo socioeconómico del país.

Dada la vigencia de la problemática falta de divisas en Argentina, resulta de interés revisar las experiencias argentina e internacionales en lo que refiere al control estatal del comercio exterior de productos agropecuarios.

Estatización del comercio exterior: experiencias en Argentina y el mundo

La utilización de la regulación estatal para resolver (o mejor dicho, convivir) con la escasez de divisas no es una estrategia nueva en la política económica. Mencionaremos aquí el caso del Instituto de Promoción del Intercambio (IAPI) implementado en Argentina en el marco de una política industrialista por sustitución de importaciones y los casos de Canadá y Australia que, dada la Gran Crisis mundial de principios de la década de 1930 y la consecuente caída del comercio mundial, asumieron controles sobre sus exportaciones de materias primas, centralmente de trigo y derivados.

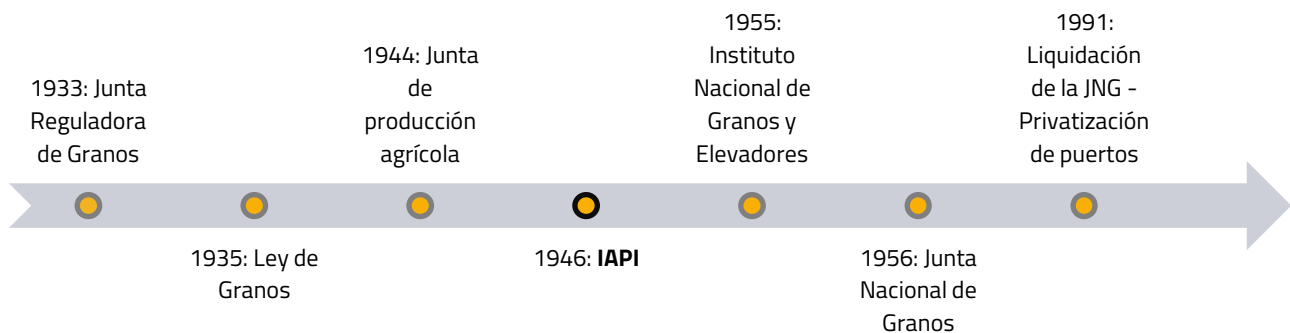
1- La experiencia del IAPI

Antes de mencionar la experiencia del IAPI, cabe mencionar que en 1933, se dispuso la creación de la Junta Reguladora de Granos, en un Estado que reconoce la necesidad de contar con la capacidad de ejercer control sobre el uso de los recursos que son estratégicos en la defensa de los intereses nacionales. En 1946, el General Perón amplió los alcances de la Junta con la creación del IAPI³. En líneas generales, los objetivos del Instituto eran centralizar las operaciones vinculadas al comercio exterior y redistribuir recursos entre los diferentes sectores de la economía. Hasta el momento en que el IAPI entra en vigencia, las exportaciones y operaciones asociadas eran controladas por un oligopolio de empresas dedicadas a tal fin, tanto nacionales como extranjeras, siendo estas últimas centralmente de origen británico. La operatoria del IAPI consistió en la compra de cereales con destino de exportación, centralmente trigo, a los productores asegurando a estos un precio sostén que era anunciado con anterioridad. Luego, tomaba a su cargo la colocación de la producción en los mercados internacionales, lo que le permitía negociar desde una posición más firme por los importantes volúmenes de los que disponía, entre otras cosas. Al mismo tiempo, intervenía en las operaciones de importación de bienes de capital (como maquinarias, equipos, rodados, etc.) necesarios en la producción industrial. A pesar de ser cuestionado esencialmente por el carácter monopólico de la regulación estatal, la actividad del IAPI brindaba tanto seguridad a los productores en sus cosechas como recursos para el desarrollo de la industria nacional: la diferencia entre los precios de compra al productor y venta de exportación, eran canalizados en forma de crédito y/o subsidios para el desarrollo de otros sectores productivos, esencialmente de la industria manufacturera.

Con el derrumbe de los precios internacionales luego de la recuperación europea de posguerra y de la mano de las fluctuaciones del mercado internacional, el IAPI pasó a gestionar más subsidios que transferencias de recursos entre sectores. En 1955 es disuelto, dando lugar a la Junta Nacional de Granos, que finalmente, es disuelta en 1991 en la presidencia de Carlos Menem. Durante esa década, se disolvió también toda forma de control y regulación estatal en muchos ámbitos de la economía, no solo el comercio exterior. Con dicha desregulación, se profundizó el ingreso de multinacionales al mercado de granos (y otros sectores asociados a la explotación de recursos naturales). El protagonismo del Estado se llevó prácticamente a cero, otorgando a las cerealeras y comercializadoras multinacionales la libertad en sus operaciones, incluyendo el manejo casi absoluto de puertos propios.

³ Si bien el IAPI fue creado en la presidencia de Farrell, tuvo su desarrollo durante la presidencia de Juan Domingo Perón.

Figura 1. Línea de tiempo simplificada de la regulación del comercio de granos



Fuente: Elaboración propia

2- La experiencia internacional: los casos de Canadá y Australia

En relación a la experiencia internacional, vale la pena mencionar los casos de Canadá y Australia, que poseen juntas nacionales de comercialización. En el caso de Australia, se creó una institución sectorial en lo referido al trigo, la Australian Wheat Board Limited o Junta Australiana del Trigo (AWB Limited), luego de la depresión financiera de 1929. El objetivo principal era regular el precio del trigo ante la caída de su valor internacional. Durante 70 años, se encargó de la comercialización del trigo australiano bajo la órbita del estado, hasta que en 1999 se privatizó, y pasó a estar en manos de las empresas multinacionales de trigo. En particular, en 2010 AWB fue adquirida por la firma canadiense Agrium y en 2011 Cargill Australia compró el negocio de generación, comercialización y almacenamiento de Agrium. En Canadá se creó en 1935 la Canadian Wheat Board o Junta Canadiense de Trigo (CWB), como una compañía estatal. Operaba como el único comprador autorizado para trigo y cebada en algunas provincias del oeste canadiense. No obstante, como consecuencia de la presión de las multinacionales del agronegocio, se privatizó de manera total en 2016.

En ambos casos, los inicialmente organismos estatales se encargaron de centralizar el acopio y la exportación de trigo, permitiendo a los productores *“eliminar la discriminación de precios que realizan las comercializadoras, grandes trasnacionales que concentran el poder en la cadena”* (Sbattella y Barrera Insua, 2011, p. 216). En este sentido, este tipo de instituciones tienen un rol clave *“en el control de los núcleos estratégicos de la cadena, que le permiten asegurar su coordinación a partir de un conjunto de incentivos compatibles con la expansión de las distintas etapas productivas”* (Lavarello y Goldstein, 2010: 61; citado en Sbattella y Barrera Insua, 2011, p. 216).

Lavarello y Goldstein (2010) mencionan los siguientes aspectos positivos de la conformación de las Juntas de Granos: (i) un mayor poder de negociación en los mercados internacionales

especialmente por el manejo de volúmenes importantes; (ii) brindan cierta estabilidad de precios a los productores, (iii) establecen precios mínimos o sostén; y, por último, (iv) garantizan la igualdad de precios ante el mismo producto. Finalmente, como destacan Sbattella y Barrera Insua (2011) *"...a diferencia de lo que puede pensarse a partir de los diversos conflictos políticos con el sector, estas Juntas tienen fuerte apoyo de los productores, ya que les permite garantizar procesos de planificación de mediano y largo plazo, mientras que limitan la variabilidad de sus ingresos y el abuso de poder de los actores concentrados de la cadena, apropiándose de primera mano de parte de la renta agrícola generada"*.

Comentarios finales: pendientes hacia una mayor regulación del comercio exterior

Han pasado casi 75 años desde la creación del IAPI, el mundo no es el mismo y tampoco lo son las condiciones fácticas; pero una problemática que se mantiene y se ha profundizado de manera alarmante es la concentración económica en el comercio exterior y en otros ámbitos de la economía, acompañado con el crecimiento de la extranjerización. Hoy en día, podemos decir que el IAPI fue uno de los intentos más importantes en la historia de nuestro país por independizar la economía de los centros financieros internacionales y nacionalizar el aparato productivo. Incluso con sus ambigüedades y contradicciones, y a pesar de no haber logrado transformar por completo el carácter dependiente del sistema económico argentino.

A la luz de las recientes experiencias económicas y el intento sin éxito de nacionalizar la endeudada (con el Estado) Vicentín, puede analizarse desde otra perspectiva la experiencia peronista por nacionalizar el comercio exterior y la producción. Si bien la coyuntura internacional fue favorable para la implementación y capitalización de los resultados del IAPI, tal como sostiene Novick (2004), *"nada se hubiese logrado sin una voluntad política interna para aprovechar esas condiciones internacionales y lograr un mayor grado de independencia nacional"*.

El problema de la restricción externa, incluyendo también el problema de la deuda externa, no podrá resolverse si en el largo plazo los actores e intereses privados predominan en el comercio exterior y deciden el uso o destino de los recursos que ingresan a partir del mismo. Tampoco suena lógico descansar en la confianza sobre un capital extranjero que vendrá a la Argentina a invertir y "expandir la capacidad productiva y la producción", como afirmaba en su slogan de campaña Macri, cosa que no ha sucedido y parece muy poco probable que suceda. La importancia estratégica del comercio exterior para el desarrollo de la nación es reconocida desde distintos espacios políticos e ideológicos; las divisas generadas por el sector

externo son un factor esencial para lograr un desarrollo económico centrado en las necesidades del pueblo argentino. Si bien repetir exactamente la experiencia del IAPI hoy en día no resultaría del todo acertado, la problemática que lo motiva aún está vigente; la concentración y extranjerización en la estructura del comercio exterior argentino se han agravado desde entonces. Para implementar cualquier proyecto de capitalización y desarrollo autocentrado será necesario revertir esta situación en el sector externo argentino.

Referencias

Baldo, A., Boye, C., Lassa, V. (2014). Hacia una Agencia Nacional de Comercialización: aportes y desafíos. *Revista del CCC, Primera Época n° 21*.

Informe IEFE N° 187 (2020). Apuntes para la nacionalización de Vicentín. *Informe IEFE 187*, marzo de 2020.

Informe IEFE N° 171 (2014). ¿Y si estatizamos el comercio interior? Una propuesta para Argentina a la luz de la experiencia venezolana. *Informe IEFE 171*, marzo de 2014.

Lavarello, P., & Goldstein, E. (2010). Diferenciación de trigo según calidad: la necesidad de una Agencia Nacional de Comercialización de Trigo. *Realidad Económica*, (252).

Mercatante, E. (2019). *Salir del Fondo. La economía argentina en estado de emergencia y las alternativas ante la crisis*. Buenos Aires, Ediciones IPS.

Novick, S. (2005). La experiencia del primer peronismo sobre el comercio exterior. *Revista Sociedad N° 24*, pp. 181-201.

Sbattella J. y Barrera Insua F. (2011). "Regulación del comercio exterior y apropiación de rentas. Pasado y presente de la medida", en: Chena P., Crovetto N., y Panigo D. (coords.), *Ensayos en honor a Marcelo Diamand. Las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino*, Buenos Aires, Miño y Dávila / CEIL-PIETTE/ UNM, pp. 203-218.CCC

Wainer A. y Belloni, P. (2018). "¿Lo que el viento se llevó? Restricción externa en el kirchnerismo", en Martín Schorr (coordinador), *Entre la década ganada y la década perdida. La Argentina kirchnerista*. Ensayos de economía política, Buenos Aires, Batalla de Ideas.