

# La necesidad de una agencia nacional de comercialización de granos

Por CIEPyC-UNLP

**Aprendizajes institucionales en el contexto de la crisis internacional: De las retenciones a las exportaciones a la creación de una.**

En su momento, en una versión previa a esta nota<sup>1</sup>, sostuvimos que las retenciones reinstauradas a inicios del año 2002, constituyeron un instrumento que apuntaba a generar un tipo de cambio diferencial que favoreciera a las actividades industriales, objetivo ineludible de todo país que pretende encaminarse en un proceso de desarrollo con empleo. El mismo, al presentar alícuotas fijas, necesitaba ser readecuado para hacer frente a las consecuencias no deseables de un aumento de los precios internacionales de productos agroalimentarios, en un contexto de alza persistente del precio de los granos como resultado de la burbuja que se desató entre mediados del 2007 (y se desinfló hacia mediados del 2008). Las retenciones móviles constituyeron una respuesta parcialmente superadora a este problema, al buscar simultáneamente dar mayor previsibilidad de ingresos a los productores y desacoplar los precios de los alimentos de los explosivos aumentos de los granos. Sin embargo, el carácter incompleto de la medida, que no atendía a especificidades regionales y de tamaños de los productores, la resistencia impulsada por parte de los actores concentrados del campo, y la utilización de su rechazo como elemento de unión de la oposición económica y política, implicó su bloqueo en la cámara de Senadores de la Nación.

El gobierno no anticipó la magnitud de la respuesta de las cadenas agroindustriales, buscando luego remendar los problemas de diseño inicial de la medida, con subsidios y compensaciones. Pero los intentos de acuerdo no fueron fructíferos. No se tuvo en cuenta las alianzas implícitas entre los pequeños y medianos propietarios, los grandes propietarios, los contratistas, los sectores concentrados de la comercialización, el acopio y la trituration de soja, todos ellos asociados a las ganancias extraordinarias de los ascendentes precios internacionales y la difusión de un paquete tecnológico que reduce costos y simplifica labores. Ganancias que son mayores para los agentes concentrados, pero en las cuales los pequeños también participaban, aunque en menor medida. Alianza de prosperidad, cuya única posibilidad de ruptura es la caída de los precios internacionales y el regreso de la disputa por la apropiación de la renta al interior de las cadenas.

Seguramente, las retenciones móviles y el extenso conflicto que generó, habría sido innecesario si la Argentina hubiese mantenido y profundizado otros mecanismos

1) "Retenciones a las exportaciones: la historia cuenta" CIEPyC, abril 2008

institucionales que supo crear a lo largo de su historia. El conjunto de instrumentos alternativos para enfrentar el problema de la variabilidad de precios internacionales entre otros, las juntas nacionales de granos y carnes creadas por los gobiernos conservadores durante los años '30 - fue desmantelado en los años '90, dejando a los mercados domésticos de alimentos a merced de la evolución de los mercados internacionales. Paralelamente, a medida que el Estado se retiraba, avanzaban los sectores concentrados en el control de la comercialización, de la logística, del conjunto de actividades de soporte de la actividad, dejando al pequeño productor en una situación fuertemente subordinada. En consecuencia, que las retenciones se hayan aplicado no fue el resultado de un capricho de los gobiernos desde inicios del año 2002, sino de un conjunto de decisiones políticas y privadas tomadas en el pasado que no dejaron más alternativa que impulsarlas y profundizarlas.

Durante los últimos meses, el contexto fue mutando sin que aún se llegue a identificar con nitidez los nuevos escenarios que se abren. Contra lo esperado por la mayor parte de los actores económicos, la crisis internacional está comenzando a afectar a los mercados agropecuarios, a medida que los precios pierden el empuje especulativo para caer a niveles previos al boom de finales del 2007. Esto cambia la situación en la que fueron creadas las retenciones: los precios de los commodities seguramente ya no subirán tendencialmente, puede ser que caigan, aunque a ciencia cierta no se sabe. Probablemente sufrirán en distinto grado caídas en sus precios internacionales con un marco de fuerte variabilidad. Ante las caídas de precios, se refuerzan las prácticas de abuso de poder dominante de los eslabones más concentrados de las cadenas alimentarias, particularmente las grandes comercializadoras de granos trasnacionales o locales trasnacionalizadas. Estas buscan mantener su margen de ganancia en la crisis, amplificando la caída de los precios a aquellos productores más pequeños con limitadas capacidades financieras y de almacenamiento. Situación que es particularmente grave para el trigo, en el cual los problemas de logística y almacenamiento son mayores que en la soja.

Frente a este nuevo escenario, se vuelve imprescindible regular el comercio exterior a partir de mecanismos modernos de intervención, recuperando aprendizajes previos, y reconociendo sus errores y virtudes. Nuestro país es el único entre los cinco principales exportadores mundiales de cereales (los otros cuatro son Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá y Australia) que no cuenta con mecanismos de regulación del comercio de materias primas. Todos los países exportadores cuentan con formas directas o indirectas de intervención para asegurar la competitividad y la seguridad alimentaria de la población. Las formas indirectas, adoptadas en Estados Unidos y en Europa, combinan transacciones realizadas por el sector privado con significativos subsidios e intervenciones en los precios, como ocurre en la Unión Europea y los Estados Unidos con las "ordenes de comercialización".

### **Las juntas de comercialización en otros países exportadores.**

En Canadá y Australia, por su parte, los Marketing Boards (una suerte de agencias nacionales de comercialización de granos y otros productos agropecuarios que en el primer caso son estatales y en el segundo son privadas pero bajo control de los productores) centralizan el acopio y la exportación, permitiendo a los productores eliminar la discriminación de precios en períodos de cosecha por parte de las grandes trasnacionales del comercio de granos. En Nueva Zelanda existe un esquema similar para la leche, bajo gestión privada de una mega-cooperativa que hoy avanza en un

proceso de internacionalización a la par de las grandes multinacionales lácteas. Estas instituciones permitieron resolver el conflicto entre consumo interno y exportación a partir de una reinversión de la renta agraria en la diversificación de actividades y “descommoditización”.

Veamos con más detalle el caso de la regulación del comercio de trigo en Canadá y Australia. En Canadá la exportación y la comercialización interna se encuentran coordinadas por el *Canadian Wheat Board*<sup>2</sup>. Los tres pilares del CWB son:

§ El **monopolio de las exportaciones** (single-desk selling), que le otorga a los productores mayor poder de negociación en los mercados internacionales.

§ **Pooling no obligatorio**, los productores pueden optar por un esquema de pooling en el que los ingresos por ventas son depositados en una misma cuenta, de forma tal que todos los productores reciban el mismo precio para cada clase y grado específico, independientemente del momento de venta. Este mecanismo, además de reducir el riesgo asociado a la variabilidad de los precios, permitía importantes economías de escala en la comercialización. Este mecanismo fue flexibilizado desde el año 2000, y los productores pueden optar por precios diferentes, dentro o fuera del pooling, perdiendo en el primer caso los beneficios del primer mecanismo.

§ **Precio de garantía**, según el cual cada productor recibe un pago parcial o inicial del 75% garantizado y luego se le otorgan pagos compensatorios según los precios efectivamente obtenidos por el CWB. El precio de garantía incluye diferenciales por clase, por grados y por proteína. Cada medio punto de diferencia de proteína se paga un precio diferente (desde 1999, cada décimo de punto se paga un precio diferente). Este precio es garantizado por la CWB y en caso de resultar menor que el de mercado (como suele ser el caso) se otorgan a los agricultores diferentes pagos compensatorios que reflejen esa diferencia. El precio final resultante al término de la campaña 1998-99, incluyó en promedio 10 dólares canadienses por grado adicional de proteína.

Cabe destacar que el CWB se complementa con el CIGI (Canadian International Grain Institute) encargado de la promoción a la innovación y el aprendizaje tecnológico, siendo una pieza clave en una estrategia agresiva de exportación de trigo que ofrece variados requisitos de calidad a partir de la vinculación con las necesidades de los usuarios. Por ejemplo, este organismo invita a compradores institucionales extranjeros a eventos en los cuales se promocionan los productos, incluyendo laboratorios panaderos para mostrar su calidad en los productos finales.

Australia organiza su sistema de comercialización y de calidad de trigo a partir del Australian Wheat Board limited, que a diferencia del CWB ha sido reestructurado y hoy funciona como una sociedad anónima. Cerca del 90% del grano manejado por el AWB es trigo y este cereal contribuye significativamente a la economía australiana. En efecto, representa el 3% del valor total de las exportaciones y alrededor del 12% del total de las ventas agropecuarias al exterior. El trigo para el consumo interno puede ser adquirido directamente a los productores o a empresas de comercialización, o bien al AWB, constituyendo un “dual-marketing system”. Si bien el comercio de trigo para el consumo interno se ha desregulado, el AWB sigue monopolizando el comercio exterior que

2) El Canadian Wheat Board es una empresa mixta, en cuyo directorio la participación del sector público es minoritaria, buscando eludir las presiones crecientes a la OMC. Anteriormente su consejo de administración estaba compuesto por 5 representantes del gobierno y 10 de los agricultores. Actualmente, los representantes gubernamentales se redujeron a 3.

representa el 70-80% del total de trigo producido. Además, el AWB también interviene en el manejo y comercialización de otros granos, incluyendo cebada, sorgo, semillas oleaginosas y legumbres.

La comercialización se organiza en un pooling no obligatorio según el cual todas las ventas del AWB son depositadas en la misma cuenta, de modo tal que todos los productores reciban el mismo precio independientemente del momento de venta, asegurando una estabilidad de precios y ganancias para los productores derivadas del poder de negociación de altos volúmenes en la comercialización externa. Sin embargo, las ganancias por variaciones en los precios y por mayores escalas de venta no se retribuyen a través de “compensaciones”, sino mediante dividendos a los productores en tanto accionistas, en función de la propiedad de acciones en la AWB. Asimismo el AWB provee a los productores de recursos financieros asegurados a través de la entrega del trigo que el productor concreta en el pool.

### **Regulación del comercio de granos en Argentina: necesidad de retomar una experiencia inconclusa**

La Argentina contó alguna vez con mecanismos regulatorios similares, que sin embargo frente a la presión de las grandes empresas comercializadoras de granos, funcionaron esporádicamente, en forma incompleta y finalmente fueron desmantelados mediante el Decreto de Desregulación Económica de noviembre de 1991. La Junta Reguladora de Granos (luego denominada Junta Nacional de Granos) fue establecida durante los años '30 en forma contemporánea a los Boards de Canadá y Australia en el contexto de la fuerte caída de los precios internacionales. La Junta tenía funciones similares a las de estos países: intervenir en el mercado de granos para sostener el precio interno al productor, abastecer a la industria y el consumo local a precios accesibles, organizar acuerdos de comercio entre Estados, registrar las exportaciones, establecer estándares de calidad y clases de trigo, certificar estándares, asesorar a los semilleros, administrar la red de silos estatales. Las Juntas rara vez cumplieron las funciones reguladoras de precios que protegieran al pequeño agricultor, dado el fuerte poder de veto que establecieron las entidades de los sectores más concentrados del campo y fundamentalmente las empresas del comercio de granos. La intervención en los precios sólo fue efectiva en un breve período: durante los años '30, cuando fueron creadas por los conservadores, en los '40 al ser reforzadas durante el gobierno de Peron, y en el breve lapso del gobierno de Cámpora. El resto de las funciones fueron sin embargo cruciales para la organización del sector, y generaron importantes capacidades del Estado. Capacidades que fueron perdidas en la década pasada, trasladándose sus funciones a un mercado dominado por un reducido número de grandes empresas extranjeras y grupos locales del comercio de granos.

Recrear mecanismos de regulación del mercado de granos es una tarea de aprendizaje institucional en la cual las entidades del campo debieran formar parte junto al gobierno, y defenderlos como propios. Es interesante tener en cuenta el involucramiento de los productores australianos, neozelandeses y canadienses, frente a la oleada de liberalización de los años '90, que buscó desmontar estos mecanismos. Estos no cedieron ante la ofensiva de las grandes transnacionales de granos, en donde verdaderamente se encuentra el “poder”. La centralización de las compras de materias primas no fue entregada a esas empresas, sino que optaron en algunos casos por el reemplazo de los Boards por mega cooperativas de exportación (como Fonterra, la Cooperativa de productores lácteos neocelandeses, o el Board privado en el caso del

trigo de Australia). De esta manera, lograron mantener un instrumento que les permite garantizar la oferta de alimentos a la población y fortalecer la competitividad del sector.

En este sentido, las retenciones fueron un paso necesario hacia la configuración de un nuevo régimen que concilie los objetivos de exportar con los de alimentar a la población, sin lesionar las ganancias normales de la actividad. Ante la crisis internacional, sería ya momento de comprender que las mismas perderían su razón de existir en cultivos como trigo y maíz, en la medida que se implementen mecanismos institucionales que posibiliten estabilizar los precios de los productores y disminuir los abusos de los eslabones más concentrados, tal como hicieron otros países exportadores. Sin embargo, se evidencia una ausencia de propuestas y acompañamiento de una representación de los productores que, presa de una lectura errónea de las relaciones de poder al interior de las cadenas, terminan favoreciendo los intereses de los sectores concentrados. Tarde o temprano, las nuevas necesidades de regulación van a imponerse indefectiblemente con la profundización de la crisis. Los pequeños agricultores, y los no tan pequeños, reconocerán su necesidad. El camino no estará exento de conflictos, dado que implicará recuperar la renta hoy apropiada por las grandes exportadoras y productores concentrados con importante poder de fuego mediático, que son los que verdaderamente se benefician con la intransigencia de las entidades patronales del campo.

En fin, para que estas medidas puedan ser implementadas, es necesaria una participación activa de los pequeños y medianos productores, invitándolos a abandonar sus malas compañías del pasado. Sólo de esta forma podrá sumárselos a un modelo de acumulación con inclusión social junto a la mayoría de los trabajadores y los empresarios nacionales.