
Situación actual y perspectivas del comercio de granos en la Argentina⁶⁴

Francisco Abramovich y Cristian Amarilla

Introducción

El presente trabajo busca analizar integralmente la comercialización de granos, poniendo el énfasis en las relaciones entre los distintos eslabones de la cadena, tanto desde su esquema teórico como de su realidad empírica. Se señalarán las mayores problemáticas que afectan en la actualidad al comercio de los productos y subproductos agrarios, y sus efectos sobre la situación y el comportamiento de los productores.

El esquema de comercialización es uno de los principales determinantes de la distribución de la renta agraria, al definir el rol de cada uno de los actores de la cadena y las relaciones entre los distintos eslabones. Dado que el sector agrario es el principal sector exportador, al mismo tiempo es el mayor proveedor de divisas con casi el 40% de los dólares ingresados por exportaciones⁶⁵, y una de las principales fuentes de recursos del fisco, este tipo de estudios se vuelven prioritarios.

Las políticas públicas llevadas adelante desde principios de los '90 implicaron cambios en el sector agropecuario respecto a la estructura que tuvo en las décadas precedentes, configurando un esquema de comercialización que persiste hasta nuestros días sin modificaciones estructurales. Uno de los hitos fundamentales estuvo dado por la disolución de la Junta Nacional de Granos (JNG), hecho que inició el período de liberalización del comercio interior y exterior de los granos característica distintiva de la estructura de comercialización de la producción agrícola de nuestro país. En este contexto de "comercio libre", la ausencia de regulación estatal generó que el poder y la regulación del mercado quedaran en manos de los actores de mayor poder, en particular las grandes empresas acopiadoras/exportadoras (Amarilla, 2011).

En esta etapa, dos fenómenos marcaron la evolución del sector agropecuario: por un lado, se dio un gran aumento de la producción, y

64 Una versión preliminar de este trabajo se presentó en las IV Jornadas de Economía Crítica en agosto de 2011.

65 INDEC, Comercio Exterior.

por otro, un incremento en la concentración de la misma. El aumento de la producción, se asentó principalmente en la ampliación de la superficie cultivada, y de mejoras en los rindes, aunque éstas fueron muy heterogéneas en las distintas partes del país. En general, este crecimiento estuvo acompañado de la incorporación de tecnología, tanto agroquímicos como maquinaria agrícola, favorecido por el tipo de cambio retrasado de la Convertibilidad, lo que generó explotaciones más capital-intensivas. En particular la masificación del uso de fertilizantes permitió incrementar la producción de manera sostenida, si bien aún se encuentra muy por debajo de los valores mínimos recomendados.

Las transformaciones económicas de la etapa afectaron particularmente al sector agropecuario, ya que la completa desregulación del comercio de los productos fue un factor clave en el proceso de concentración de la producción y de la propiedad en el agro (Barsky y Gelman, 2001). Esto se debe a que los roles fundamentales que cumplía la JNG en control de la comercialización pasaron a estar a cargo del sector privado. Como resultado, quedaron atadas la situación de los productores y sus decisiones a los precios internacionales de los productos, por lo que sus oscilaciones comenzaron a tener un efecto directo sobre la situación local.

Paralelamente, el aumento del precio internacional de la soja acentuó el proceso de sojización preexistente, debido a ese contexto de desregulación comercial vigente, convirtiéndola en el principal cultivo del país. La conjunción de estos efectos con una política de sobrevaluación cambiaria (que significaba una traba para la apropiación de renta), generó una situación de fuerte presión sobre los productores más pequeños causando la desaparición de muchos de ellos (Peretti, 1999). Al mismo tiempo, los estratos superiores de la pirámide agropecuaria pudieron consolidar su posición, al experimentar condiciones inversas a la de los pequeños (Azcuy Ameghino, 2008).

En este marco de "comercio libre", el Estado ya no contaba con los instrumentos para intervenir, sosteniendo otras producciones y regulando las transformaciones socioeconómicas que esto implicaba (fundamentalmente la desaparición de los productores más pequeños). Así, Argentina se convirtió en el único del grupo de grandes exportadores de productos agropecuarios que no cuenta con una agencia estatal o privada que regule el comercio interior y exterior de estos productos⁶⁶.

66 Los mayores ejemplos en este sentido son la Australian Wheat Board (AWB, la Junta Australiana de Trigo, la cual primero fue estatal, luego se privatizó y posteriormente fue vendida a Cargill) y la Canadian Wheat Board (CWB, Junta Canadiense de Trigo,

En otro de los eslabones estratégicos de la cadena, como es el de la exportación de oleaginosas y sus subproductos, se generaron procesos de fuerte concentración y extranjerización (entre las principales exportadoras de granos se encuentran: Cargill, Continental, Bunge & Born, Dreyfus). El alto nivel de concentración que se observa en la etapa de exportación les otorga a estas empresas un gran poder de mercado, que les permite determinar las condiciones de comercialización tanto en esa etapa como en las anteriores, e incluso fijar condiciones en la producción, y también les da la capacidad de apropiar una parte importante de la ganancia extraordinaria generada sobre tierras pampeanas (Teubal y Rodríguez, 2002 y Fernández, 2009). En este sentido, sería posible afirmar que la situación de concentración en el mercado de granos condiciona la posibilidad del Estado de capturar renta agraria por medio de derechos de exportación.

Con la caída de la convertibilidad en 2002, la tendencia a la concentración y extranjerización en los distintos eslabones no se revirtió. Sin embargo, la variación del tipo de cambio generó una alteración en la distribución de la renta en favor de los productores y terratenientes que antes se transfería a otros sectores de la economía, condición que también es aprovechada por el resto del sistema agroalimentario. Esta situación derivó en la implementación de derechos de exportación a los granos y sus subproductos para buscar captar parte de dicha renta, pero también para dissociar los precios internos de los precios internacionales, intentando controlar (con un éxito relativo) el aumento de los precios de los alimentos para el mercado interno.

La situación mencionada (grandes asimetrías entre actores, concentración de la tierra y la producción, y el avance de la soja sobre otras producciones), que no han revertido su tendencia en la última década, y la incidencia del esquema de comercialización de los granos sobre éstos procesos, hace que éste sea un eje fundamental a la hora de estudiar la situación del sector agrario por ser un factor determinante de las condiciones que enfrentan los actores que lo integran.

En la primera sección, se analizarán los aspectos funcionales del sistema actual del comercio de granos nacional detallando todos los actores intervinientes en cada etapa de la cadena de comercialización. En base a ese esquema teórico, en la segunda sección se describirá cómo es el funcionamiento efectivo que adopta el mismo puntualizando las dificultades que existen actualmente, y cómo afectan las características del

cuyo monopsonio del comercio de trigo se encuentra, como veremos, en pleno debate público en la actualidad).

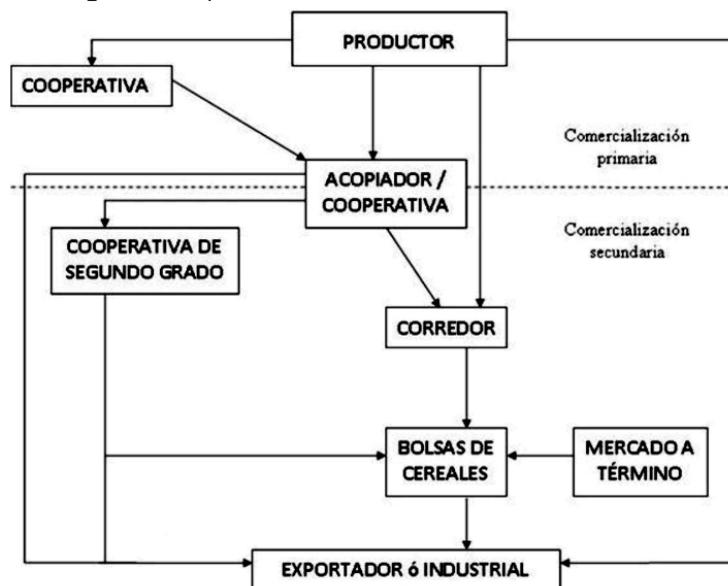
esquema y sus problemas a la situación de los productores. En la sección siguiente, se analizarán brevemente las experiencias de los países de características climáticas y de fertilidad similares a la Argentina (principalmente Australia y Canadá). Se estudiarán las políticas llevadas a cabo por éstos y los principales conflictos que se suscitaron en los últimos años. Posteriormente, en la sección final se expondrán brevemente las principales posiciones alternativas que se plantean en el debate existente en la actualidad respecto al curso que debería tomar la comercialización de granos en nuestro país. Finalmente, las conclusiones con el objetivo de proveer elementos para el actual debate.

El esquema actual de comercio de granos en Argentina

Las etapas de la comercialización: el esquema teórico básico

La fase de comercialización de los granos puede tomar diversas configuraciones, que determinan distintos "canales" los cuales involucran a distintos actores (ver figura 1).

Figura 1: Esquema teórico básico de la comercialización



Fuente: elaboración propia en base a Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Los productores al finalizar su cosecha, deben elegir cuándo y cómo comercializar su producción. Se definen dos canales básicos: uno indirecto, en el cual el productor entrega la mercadería a un intermediario (un acopiador o una cooperativa), los cuales ponen en condiciones la producción y encuentran a los demandantes para la misma; otro directo, en donde el productor vende directamente su cosecha a la industria o a un exportador, que se encargarán de acondicionarla en estos casos. También existen algunas situaciones en que los productores son al mismo tiempo los exportadores que comercian directamente con el exterior. Las tareas de acondicionamiento se relacionan básicamente con el secado y la limpieza de la mercadería, con el objetivo de dejarla apta para su utilización en la industria o su venta al exterior.

Los intermediarios

Además de articular comercialmente a productores y demandantes finales de los granos, los intermediarios cumplen roles relacionados a la operatividad de los productores pequeños y medianos en especial los de las zonas no núcleo, fundamentalmente la provisión de insumos (semillas, agroquímicos, fertilizantes, etc.) y de financiamiento, dado que, como veremos, los intermediarios suelen contar con un acceso al crédito el cual es casi nulo para la mayoría de los productores. Se distinguen dos actores principales en esta etapa: las cooperativas y los acopiadores.

En lo que hace más precisamente a su funcionamiento, las cooperativas, a diferencia de los acopiadores, no compran la producción a los productores sino que la venden por cuenta y orden de éstos percibiendo una comisión por los servicios prestados (acondicionamiento, almacenamiento, etc.).

La organización de cooperativas representa una estrategia de los productores de menor escala para impedir o al menos desacelerar su desaparición, debido a que permiten eludir la intervención de otros intermediarios disminuyendo los costos de comercialización. Las cooperativas ayudan a reducir las asimetrías de los productores más pequeños respecto de los más grandes y del resto de los eslabones de la cadena (proveedores de insumos y compradores de la producción).

Les permitirían percibir mayores precios a los asociados al vender con un mayor poder de negociación y coordinar mejor las decisiones de volcar al mercado la producción (posibilitando a sus asociados tener mejor información). También bajan los costos de comercialización al generar economías de escala, debido a que concentran las cosechas de muchos

productores pequeños y medianos. Desde el punto de vista de la compra de insumos, harían que los productores obtengan menores precios debido al mayor volumen de compra y a la existencia de economías de escala.

A su vez, proveen financiamiento a los productores asociados mientras éstos se encuentran ilíquidos antes de la venta de la cosecha, dado que usualmente las cooperativas cuentan con un mayor acceso al crédito que sus asociados. Esto relaja la restricción de liquidez de los productores que puede condicionar sus decisiones, por ejemplo empujando a la venta de la cosecha cualesquiera sean los precios que le impongan.

En algunos casos, las cooperativas a su vez se nuclean en cooperativas de segundo grado, lo que potencia los beneficios en la compra de insumos, el acceso al financiamiento y la venta de la cosecha. Estas organizaciones operan en las bolsas de cereales, pero también realizan funciones como exportadores y como industriales. Una particularidad de funcionamiento es que si el destino de los granos comprados es la exportación, las cooperativas de segundo grado operan como exportadores tradicionales, comprando la producción y vendiéndola al exterior. Por su parte, la actividad industrial por parte de las cooperativas permitiría una mayor constancia a la demanda que enfrentan los productores, reduciendo las oscilaciones en la rentabilidad de los mismos, y genera una mayor competencia en el eslabón industrial aminorando el poder de mercado de los industriales ya establecidos.

Los acopiadores por su parte, compran la cosecha al productor y buscan maximizar el margen entre el precio al que compran y el que posteriormente la venden. También efectúan las tareas de acondicionamiento y almacenaje de la cosecha, percibiendo una comisión por estas funciones. Al igual que las cooperativas, los acopiadores generan mejores precios y ahorros por economías de escala en la provisión de insumos y en las tareas de acopio, acondicionamiento, almacenaje y posterior comercialización de la cosecha de productores pequeños y medianos. Sin embargo, el fin de lucro hace que a priori las ventajas sean utilizadas (al menos parcialmente) para obtener mayores márgenes de rentabilidad.

Las políticas de liberalización del comercio agrario y de apreciación cambiaria, generaron la desaparición de un gran número de acopiadores pequeños y medianos y de cooperativas en manos de las grandes empresas acopiadoras y de las exportadoras (quienes incluso pagaban precios mayores por las cosechas para desplazar a los primeros del mercado). De todos modos, la declinación de las cooperativas, y el crecimiento de algunos acopiadores hicieron que haya aumentado su participación en el total. Por esta penetración en amplias zonas del interior, su rol en la

financiación de las tareas de siembra y una amplia variedad de servicios para los productores (como laboratorios de calidad de granos, venta de agroquímicos y otros productos por medio de cuenta corriente, brindar información, etc.). Por su parte, ACA y AFA, las mayores cooperativas de segundo y primer grado respectivamente, sí han evidenciado una fuerte recuperación en el período 2002-2011 (Pierri, 2009).

En muchos casos, en los distintos canales se utilizan los servicios de corredores, esto se observa en la comercialización tanto de productores como de acopiadores y cooperativas.

Los demandantes finales

Entre los demandantes finales de la producción se encuentran los industriales como molinos harineros o aceiteras, que producen harinas, aceite, pellets, etc., que abastecen al mercado interno y a la exportación. En algunos casos, la fase de industrialización se encuentra integrada verticalmente con las empresas exportadoras y con las cooperativas (que en algunos casos también son exportadoras), y todo esto permitiría ahorrar costos de intermediación. Esto se traduce en mayores precios a los asociados en el caso de las cooperativas (un ejemplo de esto es ACA⁶⁷) o mayor rentabilidad en el caso de los exportadores.

El avance del denominado “supermercadismo” en los ‘90 los llevó a concentrar cerca del 70% de la comercialización de alimentos ya en 2002. La característica distintiva del proceso fue la creación de marcas propias por parte de las cadenas de supermercados, lo que los convirtió en grandes industriales. Así estos actores cuentan con capacidad de determinar condiciones al resto de los eslabones, tanto en la producción como en la comercialización (Teubal y Rodríguez, 2002: 81).

La otra pata de los demandantes finales está compuesta por los exportadores, tanto en la exportación de granos como de sus subproductos. El exportador compra a precio FAS y vende a precio FOB, y luego de pagar los gastos de fobbing, puede tener márgenes a favor o en contra.

Como ya se mencionó anteriormente, las grandes empresas exportadoras tienen sucursales con instalaciones de acopio en la mayoría de las localidades agrícolas. Esto tiene como objetivo negociar los precios directamente con los vendedores (productores o algunos acopiadores),

⁶⁷ Sin embargo, como se discutirá más adelante, existe un debate sobre las estrategias comerciales que están llevando adelante las cooperativas de segundo grado respecto al precio que pagan por los granos.

ahorrando lo máximo posible en costos de intermediación, captando una porción mayor de la renta.

El esquema actual de comercialización le da un gran poder a estas empresas al ser los principales compradores de muchos de los granos, situación que en conjunción con la gran concentración existente en el eslabón exportador, ante una casi ausencia de regulación estatal, les deja en una situación de dominancia hacia el resto del sector. El hecho de que además en este grupo de exportadoras se encuentren muchas de las grandes multinacionales (tales como Cargill, Dreyfus, Nidera, Bunge, etc.), hace que el control de la cadena de comercialización de granos se encuentre en manos de empresas extranjeras (Romero, 2009).

La modificación más significativa del esquema de comercialización desde el inicio del “período de liberalización” fue el cambio del sistema de Declaraciones Juradas de Venta al Exterior (DJVE) con la implementación de los ROE “verdes” en el registro de las exportaciones, en el contexto del conflicto agropecuario en 2008.

La particularidad del nuevo sistema es la aplicación de encajes de producción para “defender el consumo interno”, principalmente para el trigo y sus subproductos (harinas, pellets, etc.), aunque también afecta al maíz, entre otros. Estos encajes se ajustarían mensualmente siguiendo el abastecimiento interno, siendo éste un porcentaje de la cosecha estimada por el Ministerio de Agricultura y del stock existente (lo necesario para cubrir el consumo interno estimado y un 20% extra para contingencias), y el remanente quedaría en condiciones de ser exportado. Además este sistema permitiría la participación de todos los exportadores (y no sólo los más grandes), mediante la aplicación de cuotas de exportación.

Los precios internacionales y la valuación local de los granos

En general, en los análisis económicos suelen perderse de vista las mediaciones entre los precios percibidos por los productores y precios internacionales. Es en este aspecto que resultan determinantes las condiciones de comercialización y la estructura que toma la misma, y por ende la regulación estatal.

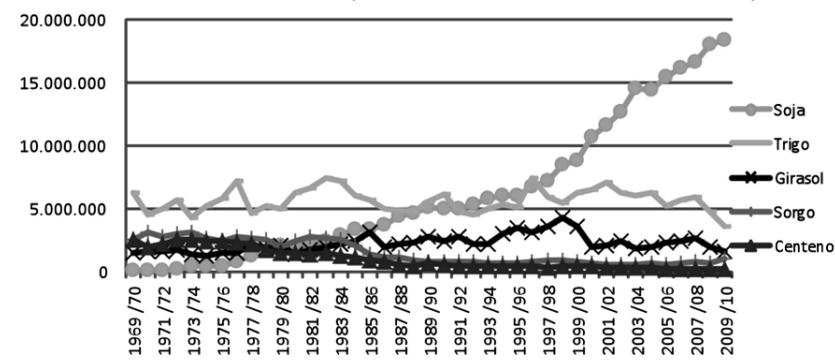
Naturalmente, el nexo principal entre los precios internacionales de los granos y su valuación local es el tipo de cambio. Íntimamente relacionados al tipo de cambio se encuentran los derechos de exportación (comúnmente llamados “retenciones”), que modifican el “tipo de cambio

efectivo” de los productos exportados al reducir la cantidad de pesos percibidos por dólar. Los derechos de exportación cumplen dos funciones: en primer lugar, fortalecen la recaudación fiscal apropiando el Estado una parte de la renta agraria (aportando recursos en dólares), pero también permiten disociar los precios internos de los internacionales, abaratando el precio local de los productos que se exportan (lo cual representa una transferencia indirecta de renta para todos los compradores locales). Los derechos de exportación en teoría, gravan la renta de la tierra, siendo ésta una ganancia extraordinaria, sin alterar la ganancia normal (siempre que la alícuota no sea excesiva), por lo cual no significarían un obstáculo para el proceso de acumulación⁶⁸.

Al mismo tiempo el rol de los derechos de exportación se ve potenciado por dos factores:

1) El precio de los *commodities* se encuentra en niveles históricamente altos, lo cual combinado con la desregulación tiende a inclinar más la producción a la soja, sesgándola completamente a la exportación en detrimento de los consumidores locales. El incremento de la superficie destinada a la soja fue sobre otras producciones como: el girasol, el maíz, el sorgo, frutales, maní, lentejas, arvejas, el algodón, el arroz (ver gráfico 1), también la producción pecuaria, la lechera, etc. (Teubal y Rodríguez, 2002).

Gráfico 1: Evolución de la superficie sembrada en hectáreas 1969/2009



Fuente: elaboración propia en base Dirección de Mercados Agroalimentarios MAGyP

2) El otro elemento clave, usualmente no tenido en cuenta en los análisis críticos a la existencia de retenciones es la existencia de un tipo de cambio alto que permite la apropiación de una gran masa de renta por

68 Sin embargo, esta afirmación se discutirá más ampliamente en las secciones siguientes.

parte de los productores, los terratenientes, los comercializadores, los proveedores y todos los actores del sector agropecuario. Así, las retenciones permiten apropiarse parte de esta renta a nivel estatal y redireccionarla hacia otros sectores. Al mismo tiempo, debe considerarse que los precios percibidos por los productores no equivalen al precio internacional multiplicado por el tipo de cambio efectivo, sino que se ven alterados por la existencia de intermediarios con poder de mercado.

En una visión más completa, el esquema de precios que rigen al sector se subdivide en una serie de etapas:

- El precio FOB (*Free on board*, es decir el precio de la mercadería ya puesta en el barco) internacional, que surge del mercado de cereales de, por ejemplo, el Golfo de México. Se toma uno de esos precios como referencia por parte del Ministerio de Agricultura como "FOB oficial". Los importadores en el puerto de destino pagan el precio FOB más los costos de flete y de seguro de transporte (el llamado precio CIF -*Cost insurance freight*-).
- Restándole al precio FOB, los derechos de exportación, los gastos en puerto y algunos gastos de comercialización administrativos, se obtiene el precio FAS (*Free alongside ship*, es el precio "al costado del barco") denominado "FAS teórico". Este precio funciona sólo como referencia y es el "FAS empírico" el que efectivamente surge de las transacciones locales, que incluye los gastos de flete hasta el puerto o la industria.
- Si a este precio se le restan los otros costos de comercialización ya mencionados (acondicionamiento de la mercadería, fletes internos, comisiones, etc.), y se le aplican las penalizaciones y bonificaciones que surgen de la evaluación de la calidad de la mercadería, obtenemos el precio "en tranquera", que es el percibido por el productor.

Las decisiones de los productores estrictamente dependen de las rentabilidades relativas futuras, y así del precio que se espera tenga el producto en el momento de la venta de la cosecha y de los costos que se enfrenten en esa instancia, también las inversiones (como la compra de maquinaria) están supeditadas a esta expectativa. Esto define la necesidad de los productores de la existencia de estabilidad en los precios futuros, situación incompatible con las oscilaciones algunas veces violentas que se dan en los precios de los granos (tanto a nivel internacional como local).

Una de las estrategias adoptadas por los productores con mayor nivel de información fue la utilización de los contratos de futuros, forwards o de opciones. Esto significa la anticipación de la decisión de venta por parte del productor, y la certeza sobre el precio al que venderá su cosecha, independientemente de cuál sea el precio internacional vigente en ese momento.

La calidad de la mercadería es otro de los factores que determina los precios percibidos por el productor, la cual teóricamente es evaluada tanto por el productor como por el comprador definiendo las penalizaciones y bonificaciones sobre los precios percibidos.

La situación actual de la comercialización de granos

Suele decirse que el mercado de granos es un buen ejemplo empírico de un mercado de competencia perfecta. En realidad, el comercio de granos se caracteriza por elementos que lo alejan de ese ideal.

En primer lugar, corresponde analizar si existe atomización de demandantes y oferentes en el sector agrario. En este sentido, es notable observar cómo a medida que se avanza en la cadena productiva, el grado de concentración económica aumenta y de modo creciente. Si bien existen una gran cantidad de productores, éstos son muy heterogéneos (en cuanto a su escala, la zona en que están ubicados, su independencia financiera, etc.), y los eslabones siguientes de la cadena se caracterizan por pocos actores definiendo asimetrías en el poder de mercado.

Para entender las situaciones de poder de mercado en el agro es necesario incluir en el análisis a la provisión de insumos: en muchos casos, los fabricantes y distribuidores de los insumos son las mismas empresas exportadoras, por lo que le facilitan al productor el "paquete tecnológico" (de semillas, de agroquímicos, etc.), quedando éste comprometido al mismo tiempo a vender la cosecha a estas empresas. Este es un elemento de captación de renta central en el esquema de nuestros días donde las empresas aparecen en el circuito comercial mediante la provisión de insumos y esto consolida su posición de poder como exportadoras. Las cooperativas también realizan estas tareas, y son principalmente las más grandes AFA y ACA las que logran niveles de integración vertical similares a los de las exportadoras. Así, los productores se ven obligados a articularse con estas empresas directa o indirectamente.

La importancia en la provisión de insumos por parte de acopiadores, exportadoras y cooperativas se genera por la falta de financiamien-

to que caracteriza los productores pequeños (fundamentalmente en la zona extrapampeana), quienes por esto compran a cuenta de la posterior cosecha. Esto los obliga a comprometer por adelantado una parte importante de su producción en una deuda con los intermediarios, y por ende a verse presionados a cosechar y vender rápido, independientemente de las condiciones de mercado, es decir que la provisión de financiamiento les permite apropiarse una porción de renta. Esto pone en una posición de mayor poder relativo a los compradores de la cosecha respecto de los productores, principalmente aquellos con una mayor soltura financiera (grandes acopiadores, molinos harineros y exportadores).

Este marco se refleja también en las operaciones en los mercados de futuros donde los productores en busca de liquidez y certeza en los precios percibidos, aceptan operar sus granos en valores significativamente por debajo del precio FAS teórico.

En la producción de trigo particularmente, se plantean situaciones oligopsónicas y monopsonicas, que se traducen en la caída del precio percibido por el productor respecto del FAS teórico por medio de diversos mecanismos. En este grano, además de lo planteado anteriormente, existe una pérdida progresiva de peso hectolítrico con el paso del tiempo, lo que implica que la demora en la venta genera una disminución en los ingresos percibidos por el productor.

Adicionalmente, la existencia de un único o unos pocos molinos accesibles para comercializar les genera a algunos productores problemas en la valuación de calidad de la mercadería. Al no tener el productor instrumentos para evaluar la calidad por sus propios medios, se penaliza excesivamente a la producción por problemas de daños en los granos y humedad, que resultan en caídas de varios puntos porcentuales del precio pagado “en tranquera” respecto al FAS teórico. Los productores de la zona núcleo, y en particular los medianos y grandes, suelen contar con balanzas y sistemas de evaluación de calidad de su propiedad, para evitar estos problemas.

El cambio hacia un sistema de licencias de exportación no automáticas que significó la implementación de los ROE, en términos efectivos representó el virtual cierre de las exportaciones (fundamentalmente de trigo y en menor medida de maíz): incluso luego de la cosecha y con los encajes ya definidos, las exportaciones continúan siendo dosificadas desde el gobierno, por lo que no se liquida gran parte del saldo exportable. Las autoridades argumentaron que esto fue el resultado de la no declaración de las cosechas por parte de los productores lo que impedía com-

pletar el encaje⁶⁹, mientras que las asociaciones de productores acusan la determinación discrecional de los cupos de exportación.

Por esta situación, los productores están siempre presionados a la venta apresurada aún habiendo posibilidades de emisión de ROE, lo que mantiene los precios percibidos en un nivel bajo. Con anterioridad a la modificación, las exportadoras competían principalmente “en cantidades” por lo que los precios de compra no se podían separar sostenidamente del FAS teórico, la cuotificación de las exportaciones hizo que las empresas busquen rentabilidad en maximizar la diferencia entre el precio de compra de los granos y el de venta al exterior.

El momento de registro de la transacción define el monto de la retención, por lo que la declaración anticipada de grandes montos de exportaciones (aunque no tengan en su poder los granos a exportar) les permite congelar la retención en el tiempo (mientras tenga validez el ROE). Al mismo tiempo, los aumentos de las retenciones, generan una caída del precio FAS que cobra el productor que se calcula con el nivel de retenciones vigente, generándose una transferencia de recursos en favor de las empresas exportadoras. En definitiva, cada aumento de las retenciones significó una transferencia de miles de millones de dólares de los productores a las empresas exportadoras.

La política actual ha aumentado los márgenes entre el precio de compra y de venta de las empresas exportadoras, ya que compran producción y acopian a los precios “en tranquera” bajos del momento en que el comercio exterior se encuentra cerrado, y lo venden cuando se autorizan exportaciones al precio FOB internacional. Además, recae sobre el productor, mediante un menor precio percibido, la necesidad de liquidar anticipadamente el monto de retenciones por parte de los exportadores al momento de pedir los ROE. Han existido otras maniobras de las empresas, facilitadas por la política de comercialización, que resultaron en la transferencia de recursos a las exportadoras. Por ejemplo, la existencia de un “agujero” en el Código Aduanero argentino, que les permitía declarar como valor de venta al exterior el precio FAS, calculándose por tanto la retención sobre ese precio y no sobre el FOB. En el total exportado, este diferencial representa cientos de millones de dólares, que en este caso el Estado argentino le transfiere a las empresas (Cafiero y Llorens, 2008 y Fernández, 2009).

69 Esto hizo que se estudien medidas para alentar a la declaración de la producción como la implementación de “pre-ROEs” que, por ejemplo, habiliten al productor a exportar un porcentaje determinado (cerca del 60%) de la cosecha declarada.

Paradójicamente los beneficiados con la asignación de los cupos de exportación de trigo liberados por las autoridades fueron las grandes exportadoras manteniendo sus posiciones dominantes⁷⁰. Un objetivo enunciado por los funcionarios es el fortalecimiento de la posición de las principales cooperativas, AFA y ACA, lo que teóricamente fomentaría la competencia y debilitaría la posición de poder de las grandes exportadoras, por lo que se les otorgaron mayores porcentajes de los cupos de exportación en algunos meses del año 2011.

Al mismo tiempo, esta política aumentó drásticamente el poder de mercado de los molinos, ya que los convirtió en los principales demandantes de la cosecha de trigo (y también de maíz, aunque de forma menos generalizada), por lo que éstos comenzaron a dosificar su demanda y generaron la caída en los precios pagados a los productores. En teoría, esta política incluía un acuerdo con subsidios a los molinos para hacer que paguen el precio FAS teórico completo a los productores. Sin embargo, dado que el subsidio consistía en la diferencia entre el FAS teórico oficial (cerca a los \$870 a mediados de 2011) y el precio de abastecimiento interno también publicado por el Ministerio de Agricultura (determinado en \$370), el Estado debía pagarle a los molinos alrededor de \$500 por tonelada (casi el 60%). El retraso en las compensaciones hizo que el sistema no funcionara, al mismo tiempo sirvió como argumento a los molinos para suspender los pagos y las compras a los productores, lo que volvió a presionar los precios a la baja⁷¹.

El gobierno nacional anunció una serie de medidas⁷² para reducir las asimetrías de rentabilidad entre el trigo y la soja, e incentivar el cultivo del primero. Sin embargo, por diferentes problemas no fueron

70 Por ejemplo, en junio de 2011 la asignación de cupos fue: Bunge con 31.000 tn., Cargill con 25.000 tn., Dreyfus con 19.656 tn., ADM con 18.004 tn., Nidera con 14.554 tn., Compañía Argentina de Granos con 14.000 tn., Toepfer con 12.787 tn. y Oleaginosa Moreno con 11.866 tn. El mes anterior se había priorizado a ACA, dándole el 69% de las 106.000 toneladas que se liberaron para la exportación.

71 INFOCAMPO.com.ar, 12/07/2011, "Alerta: comenzó a cortarse la cadena de pagos en el mercado de trigo" e INFOCAMPO.com.ar, 08/07/2011, "AFA apenas pudo venderle a los molinos 100.000 toneladas de trigo FAS teórico".

72 En enero de 2007 se aumentó en 4 puntos porcentuales las retenciones de la soja para compensar a los productores trigueros, en enero de 2009 se anunció el plan "trigo plus" y "maíz plus" con exenciones impositivas para aumentar la producción de estos granos, en marzo se introdujeron las compensaciones a los molinos para el pago del precio FAS completo, en junio de 2009 se anunciaron devoluciones de las retenciones para productores pequeños (hasta 800 tn.), medida que en abril de 2010 volvió a anunciarse, en agosto de 2010 se implementaron compensaciones a la harina y en septiembre a los molinos, entre otras medidas.

implementadas, no cumpliendo con los objetivos fijados. Este contexto puso a un gran número de productores en una situación de ahogo, fundamentalmente en el área triguera ya que al mismo tiempo que tenían una parte de la cosecha de la campaña 2009/2010 sin vender, se encontraban endeudados sobre esa cosecha. Un gran número de productores tomó créditos a tasa cero otorgados por el Banco Nación, bajo recomendación del Ministerio de Agricultura (en diciembre de 2010) para que los productores (principalmente pequeños) pudieran retener su producción. Como resultado, los productores además de sus deudas anteriores se encontraban con la exigencia del pago de este préstamo. La alta rentabilidad de la soja permite subsidiar de forma cruzada la producción de trigo, por lo que estas situaciones no afectan tan severamente a los productores del área núcleo.

Los problemas en la comercialización del trigo, disminuyeron su precio interno entre u\$s 50 y u\$s 60 respecto al FAS teórico, lo cual significa una "retención efectiva"⁷³ de más del 35% haciendo caer la rentabilidad de su producción fuertemente. Esto impacta fomentando el avance de la soja, e incentivando el reemplazo del trigo. Por ende, esta política no ha funcionado para disminuir los precios de los alimentos, sino que al mismo tiempo que éstos siguen aumentando, cae el precio pagado al productor, aumentando las rentabilidades de los intermediadores y los molinos, que se apropian de una porción de la renta agraria obteniendo ganancias extraordinarias por su situación oligopólica.

Hasta julio de 2010, los productores habían vendido a las exportadoras partidas de trigo 2011/12 por 561.000 toneladas a un valor promedio del orden de u\$s175 por tonelada, cuando el precio del trigo diciembre 2011/enero 2012 debería ubicarse en al menos u\$s220 por tonelada. Esta decisión de venta a un menor precio por parte de los productores se explica por la incertidumbre sobre la posibilidad de vender su cosecha en el futuro ante la amenaza de un cierre de las exportaciones y la necesidad de vender para financiar la siembra actual. Esta situación implica que, seis meses antes de la cosecha los productores ya transfirieron a las empresas exportadoras cerca de u\$s 25 millones por el trigo 2011/12. El impacto de este contexto es proporcionalmente mayor en los productores más pequeños.

73 Entendiendo por retención efectiva a la diferencia entre el precio FAS efectivo y el precio FOB internacional, que incluye la caída del FAS efectivo respecto al FAS teórico, más la retención del 23%, por lo que tendría una "retención" aún mayor que la de la soja.

Con respecto al maíz la situación es análoga a la del trigo, cayendo el precio “en tranquera” un promedio de u\$s 55 respecto al precio FAS oficial, lo que representaría una “retención efectiva” para el maíz del 40%, también mayor a la de la soja. Al mismo tiempo, pese a ser el cultivo que genera los mayores ingresos por hectárea y el más alto nivel de rentabilidad⁷⁴, los mayores costos de siembra en conjunto con la incertidumbre respecto a la posibilidad de comercializar la producción, llevan a los productores a optar por otros cultivos que impliquen menores costos hundidos.

En la soja, si bien la situación en la comercialización es distinta dado que el 94% se destina a exportación⁷⁵, también existen características similares en las asimetrías de poder de mercado. Considerando que a este cultivo se le dedicó el 58% del área de siembra total en la campaña 2009/2010 (unos 18,4 millones de hectáreas), que resultaron en casi 53 millones de toneladas, datos que lo constituyen en el principal complejo agroexportador y a la vez uno de los de mayor rentabilidad, la existencia de grandes empresas que controlan diversos eslabones de la cadena no debe soslayarse. La situación oligopólica en la provisión de semillas y de su agroquímico principal, el glifosato, le permitiría a grandes multinacionales como Monsanto (hoy socia de Cargill⁷⁶, una de las mayores exportadoras) y a otras firmas y laboratorios apropiarse de parte de la renta de la tierra vendiendo estos insumos. Esta disputa por la renta ha llegado al nivel de una demanda por parte de Monsanto al Estado argentino, por el reclamo de regalías no pagadas por sus semillas genéticamente modificadas de soja RR, juicio que fue perdido por la empresa. Para mantener su situación de poder, Monsanto ha retrasado en Argentina la presentación de la soja RR2Y, que promete un 10% más de rendimiento y resistencia a los insectos, hasta que se le asegure el cobro de regalías. Es decir, que la consolidación de la soja transgénica en el agro pampeano como el principal cultivo, al mismo tiempo colocó a estas empresas en una posición privilegiada para captar rentas extraordinarias.

En la fase de exportación de la soja, la concentración también es evidente. En 2010, veintitrés firmas participaron en la exportación de aceite y harina de soja. Solamente entre las cuatro primeras se repar-

74 Según datos de la Dirección de Mercados Agrícolas del Ministerio de Agricultura.

75 De acuerdo con datos de Federación Agraria Argentina.

76 Esta situación se agudiza progresivamente con el proceso de fusiones y adquisiciones de grandes empresas por otras aún más grandes. Esto se repitió en julio de 2011 con la compra por parte de Cargill y Monsanto de Dekalb, otro de los grandes en tecnología agroquímica en maíz.

tieron el 73% de las exportaciones de aceite de soja: Cargill 23%, Bunge Argentina 19%, Aceitera General Deheza 15% y Dreyfus 15%. En la harina de soja, las primeras cuatro se repartieron el 70% de las exportaciones: Cargill 20%, Bunge 19%, AGD 18% y Dreyfus 15%. Estos niveles de concentración, que otorgan un gran poder de mercado les permite percibir ganancias extraordinarias en la comercialización, apropiándose parte de la renta generada en la producción agraria, y además, por controlar el extremo de la cadena de comercialización, le da mucho poder sobre los eslabones anteriores.

Si bien la altísima rentabilidad de los productores de soja en la zona núcleo hace que no sea una preocupación de política esta inconsistencia en el esquema de comercialización, no deben minimizarse, dado que significan una transferencia de recursos desde los productores (al no poder captar esa parte de la renta agraria) y el Estado (al ver mermada la base imponible), a las multinacionales más grandes del mundo (como son Cargill, Dreyfus, Bunge, entre otras), y a las empresas más poderosas de nuestro país (como Molinos Río de la Plata o AGD).

Con la disposición del gobierno nacional que busca asegurarles un 30% del cupo de exportaciones a las cooperativas ACA y AFA, respecto al 5% que tuvieron hasta fines de 2011, se cambió parcialmente la situación del comercio exterior de granos y derivados, y podría (si se efectiviza) aminorar la situación de poder de las exportadoras. Sin embargo, esto no necesariamente mejora la situación de los productores pequeños quienes denuncian que las propias cooperativas pagan un precio similar, también por debajo del FAS teórico, al que pagan las grandes exportadoras.

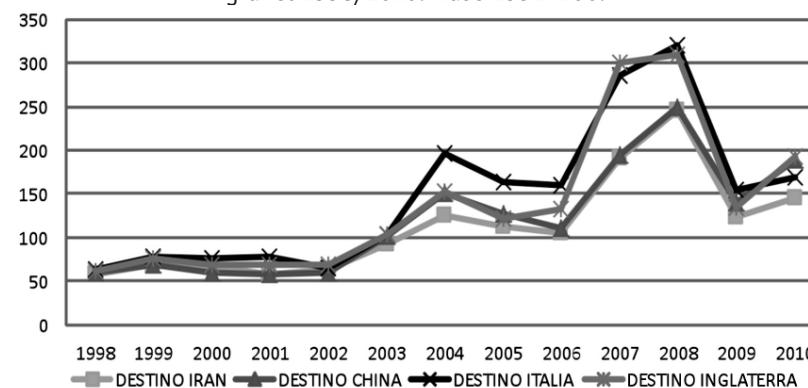
La presión alcista en los arrendamientos, generada por productores medianos y grandes que particularmente en la zona núcleo se encuentran con mucha liquidez en sus manos y por los “pooles” de siembra que cuentan con una mayor capacidad de pago que la gran mayoría de los productores (por su gran escala, exención en el pago de impuesto a las ganancias, entre otras), expulsa de la producción a los productores pequeños. Esto se debe a que la mayor capacidad de apropiación de renta por aquellos, les permite convalidar los aumentos en los arrendamientos y de los costos, situación que no es tolerada por los productores de menor escala. En los últimos años, han aparecido también las exportadoras buscando un mayor grado de integración vertical, arrendando campos en las zonas núcleo de la provincia de Buenos Aires, dispuestos a pagar precios muy superiores a los que pueden pagar los productores, significando un elemento adicional de presión alcista en los arrendamientos.

A estos factores se agrega otro de gran incidencia en las relaciones comerciales entre los productores más pequeños y sus compradores: la cuestión de las asimetrías de información. La posesión de mayor información sobre las condiciones de mercado en relación a la mayoría de los productores, ubican a los grandes demandantes en una posición favorable. En este sentido, se observan claramente dos factores (las necesidades financieras de los productores pequeños y las asimetrías informativas) que le impiden actuar según el ideal de “competencia perfecta”, bajo el cual los precios resumen toda la información relevante de la economía.

Otro de los fenómenos que modifica la relación entre industriales y productores es el supermercadismo y las marcas propias de los supermercados. Los supermercados tienen control sobre cuáles son las empresas de alimentos que venden, concentrando además el sector agroindustrial. Las marcas propias les otorgan muchos grados de libertad a la hora de proveerse de insumos, ya que usan un sistema de agricultura de contrato con productores pequeños y medianos (que es la forma más flexible y menos vinculante con el productor). Así se abastecen de insumos al menor precio posible, dado que el poder de negociación del productor se ve seriamente afectado, porque puede ser reemplazado. De esta manera, los supermercados pueden apropiarse de una porción de renta (Teubal y Rodríguez, 2002).

Un elemento importante es el del flete internacional: dado que en la actualidad la Argentina no cuenta con una flota mercantil, se pagan miles de millones en este concepto a otros países. Las empresas que proveen este servicio también buscan apropiarse de los beneficios extraordinarios de los altos precios internacionales de las commodities mediante un aumento acelerado en los precios de los fletes (ver gráfico 2). Esta inflación en los fletes ha impulsado hacia arriba los precios CIF en los puertos de destino y a la baja los precios FOB percibidos por los exportadores de los puertos de origen (que lo trasladan al resto de la cadena), y por ende también los precios que cobran los productores (Bolsa de Comercio de Rosario, 2003). Se advierte como cae el valor de los fletes debido a la crisis comenzada en 2008 que derrumbó los volúmenes comerciados internacionalmente, generando oscilaciones más fuertes que las del petróleo (otro determinante de los precios de los fletes).

Gráfico 2: Evolución del precio de los fletes internacionales en buque a granel 1998/2010. Base 1991=100.



Fuente: elaboración propia en base Dirección de Mercados Agroalimentarios MAGyP

Acompañado de fenómenos de otra índole, también se ha dado un gran crecimiento de los precios de los fletes internos en camión, luego de un período de meseta, particularmente durante el 2011.

La conjunción de todos los fenómenos mencionados ha ido en contra de la independencia de los productores en cuanto a la decisión de qué producir, cuánto producir y cómo producirlo. Esto se debe al menor poder de negociación que tienen frente a sus compradores (los supermercados, la agroindustria o las empresas exportadoras), los cuales mediante la concentración han logrado un poder de mercado sustancial, permitiéndoles imponer las condiciones de venta de los productos (precio, cantidad, calidad, etc.) e incluso el tipo de producción.

Como consecuencia de la falta de políticas en el sentido requerido ha continuado la tendencia a la concentración de la producción y de la tierra, con la consiguiente desaparición de miles de productores pequeños (la conocida “ley tendencial del avance del capitalismo en el agro”⁷⁷). El efecto socioeconómico del esquema de comercialización de liberalización, fue muy significativo: se produjo la desaparición de aproximadamente el 21% de las explotaciones existentes en 1988 para el año 2002 en todo el país, y esta caída fue más acentuada (cercana al 30%) en la región pampeana, sumado a un incremento del tamaño promedio de explotación del 28% alcanzando las 538 hectáreas (INDEC, 2003). La gran mayoría de

⁷⁷ Esto se enmarca en el debate conocido como “La cuestión agraria”, a partir del libro del mismo nombre de Karl Kautsky publicado en 1899, en el cual el autor sostiene que la pequeña explotación no sobrevivirá al avance del capitalismo.

las explotaciones desaparecidas eran pequeñas y medianas, mientras que las más grandes incrementaron progresivamente su tamaño y su poder (Fernández, 2010 y Rodríguez, 2004). En la segunda mitad de la “fase de liberalización” estas tendencias parecen consolidarse⁷⁸ (INDEC, 2009).

El menor impacto económico local de las unidades productivas más grandes se explica porque, si bien generan un mayor monto de renta, suelen ser llevadas adelante por empresas no residentes en la zona por lo que este excedente tiende a gastarse en las ciudades más grandes (mayormente Buenos Aires, Rosario y Córdoba) o directamente resulta en fuga de capitales. Además, realizan un uso intensivo de capital, por lo que tienen un impacto muy bajo en la demanda de mano de obra y en los salarios de las zonas en que se encuentran. En este sentido, citando a Heffernan (1998) se habla de “propiedad corporativa ausente” en donde, antes de instalarse el nuevo sistema cuando predominaban en las comunidades rurales los negocios de familia, se veía un “efecto multiplicador” en donde el dinero engendrado en el sector agrícola circula en la comunidad, lo que aumentaba la viabilidad económica de ésta. En contraposición, las explotaciones más grandes basadas en una gestión de tipo empresarial, siendo el punto máximo los “pooles de siembra”, toman al trabajo como un insumo que tiene que ser comprado lo más barato posible, siendo éste el único efecto en la economía de las ciudades donde producen.

Puede concluirse entonces, que existe una gran potencialidad en el sector agropecuario que no está siendo explotada, en la agregación de valor, el desarrollo del interior, e incluso en la creación de empleo, siendo necesaria para estos objetivos una mayor diversificación productiva. Si se busca incrementar el impacto local de la producción agropecuaria (fomentando así el desarrollo del interior), y la generación de empleo en el agro, debería incentivarse el cambio hacia otros cultivos cuya escala mínima eficiente sea menor, tengan mayores requerimientos de trabajo, y aplicar políticas que defiendan la situación de productores pequeños y promuevan la agregación de valor. En este sentido, el cambio de cultivo permitiría la viabilidad económica de las explotaciones más pequeñas, entendiendo que los procesos de concentración experimentados son inherentes al avance de la soja y la siembra directa. Es necesario considerar que una política de este tipo iría en detrimento de la provisión de divisas, por cambiar la producción hacia otras con menores precios internacionales y promover la pervivencia de productores relativamente más ineficientes.

78 Los resultados del CNA 2008 son provisorios, además de que han sido puestos en duda por numerosas dificultades durante la realización del relevamiento.

Considerando que la elección entre las distintas producciones en el sector agropecuario depende de sus rentabilidades relativas (y por lo tanto también de la confianza en la posibilidad de venta futura de dicha producción a un precio que resulte rentable), se vuelve necesario revisar las políticas aplicadas para el trigo, el maíz y el resto de las producciones distintas de la soja, ya que las desincentivan. Éste es uno de los principales ejes en torno a qué objetivos se persiguen con la política agropecuaria, dado que cada cultivo tiene características propias. Principalmente deben tenerse en cuenta: el destino de dicha producción (si es para consumo local o exportación), tecnología y técnica productiva que implica ese tipo de producción (lo que define en buena parte la escala que deben tener las unidades productivas), cantidad de trabajo que demanda por hectárea, monto de la renta generada, efectos medioambientales, etc.

En el proceso de concentración se pone en evidencia la necesidad de una política más integral y estratégica: para los productores, el hecho de que los arrendamientos que se pagan por la tierra respondan a las altas rentabilidades de la soja (ver cuadros 1 y 2, a lo que además debe agregarse la especulación sobre la tierra que también impacta sobre el valor de la renta), sumado al poder de mercado de sus proveedores y sus compradores, empuja a los productores más pequeños fuera de producción.

Cuadro 1: Margen bruto por hectárea para la soja. Campaña 2011

Zona	Sudeste provincia de Buenos Aires		Núcleo maicera	
	Convencional		Directa	
Tipo de labranza	Convencional		Directa	
Precio a cosecha	U\$/QQ	32,2	U\$/QQ	32,2
Rendimiento probable	QQ/HA	27	QQ/HA	36
Ingreso bruto	U\$/HA	869,4	U\$/HA	1159,2
Ingreso neto	U\$/HA	664,82	U\$/HA	904,61
Total Labores	U\$/HA	135,39	U\$/HA	77,63
Total agroquímicos	U\$/HA	54,54	U\$/HA	87,24
Total gastos directos	U\$/HA	234,93	U\$/HA	209,87
Margen bruto campo propio	U\$/HA	429,89	U\$/HA	694,74
Arrendamiento	U\$/HA	354,2	U\$/HA	579,6
Margen bruto con arrendamiento	U\$/HA	75,69	U\$/HA	115,14

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Mercados Agroalimentarios MAGyP

Quienes no deben dejar de producir, de todos modos quedan con pocos grados de libertad en la decisión sobre el tipo de producción, viéndose inclinados a la producción de soja. Con esto, no decimos que el productor sufra quebrantos con esta decisión, dados los márgenes de rentabilidad que otorga el cultivo de soja, particularmente en el área pampeana y a partir de cierta escala, sino que las alternativas resultan muy dificultosas y se plantean como poco factibles (en el cuadro 2 se observa que el margen bruto del trigo por hectárea para un campo arrendado es negativo).

Cuadro 2: Margen bruto por hectárea para el trigo. Campaña 2011/2012

Zona	Sudeste provincia de Buenos Aires		Núcleo maicera	
	Convencional		Directa	
Tipo de labranza				
Precio a cosecha	U\$\$/QQ	19,4	U\$\$/QQ	19,4
Rendimiento probable	QQ/HA	35	QQ/HA	45
Ingreso bruto	U\$\$/HA	679	U\$\$/HA	873
Ingreso neto	U\$\$/HA	481,29	U\$\$/HA	631,4
Total Labores	U\$\$/HA	126,39	U\$\$/HA	68,63
Total agroquímicos	U\$\$/HA	163,34	U\$\$/HA	151,94
Total gastos directos	U\$\$/HA	322,56	U\$\$/HA	253,4
Margen bruto campo propio	U\$\$/HA	158,73	U\$\$/HA	378
Arrendamiento	U\$\$/HA	354,2	U\$\$/HA	579,6
Margen bruto con arrendamiento	U\$\$/HA	-195,48	U\$\$/HA	-201,61

Fuente: elaboración propia en base a Dirección de Mercados Agroalimentarios MAGyP

La sojización también plantea un conflicto debido a la sustitución de producciones. Esto significa que discutir la sojización, es parte de la discusión sobre la política alimentaria del país, que también implica la cuestión sobre el aumento de los precios de los alimentos. El cierre de exportaciones ha tenido los efectos negativos ya mencionados, y no ha logrado detener los aumentos de precios de los alimentos. En definitiva, la inflexibilidad de los precios de los alimentos a la baja, conjuntamente con la caída de los precios FAS y “en tranquera”, han significado un gran negocio para industriales, exportadores y algunos intermediarios.

La experiencia internacional en agencias de comercialización

Los países de características similares a la Argentina en cuanto a la potencialidad de la producción agropecuaria, donde actualmente existe una agencia que regule la comercialización interna y externa de granos son Canadá y Australia.⁷⁹ En EE.UU. y la Unión Europea, se combinan transacciones realizadas por el sector privado con significativos subsidios e intervenciones estatales en los precios, junto con las “órdenes de comercialización”. El gobierno de EE.UU. comienza con estos apoyos a partir de la “ley de Ajuste Agrícola” en 1933. Se observa entonces, que los otros grandes exportadores de granos del mundo cuentan con formas de intervención directas (EE.UU. y la Unión Europea) e indirectas (Canadá y Australia) con el objetivo de lograr la competitividad de sus exportaciones, regular la situación de los productores y asegurar el abastecimiento interno. En esta sección se focalizará el análisis en los casos de intervención indirecta, explicando brevemente el funcionamiento de esas agencias y las problemáticas que se han ido presentando en los años recientes.

En Canadá, se dicta la ley de granos en 1930 y se crea la Junta Canadiense de Trigo (CWB por sus siglas en inglés) en 1935, con el objetivo de preservar el precio de exportación. En un principio los productores podían optar comerciar con la CWB o no, pero a partir de 1943 la CWB se convierte en única compradora.

La CWB es una empresa mixta, donde existe participación tanto privada (de los productores) como del sector público (aunque como veremos, esta última ha ido disminuyendo), la cual posee el monopolio de las exportaciones (el llamado *single-desk selling*) de trigo y cebada. Esto hace que los productores de dichos cultivos obtengan precios más altos en los mercados mundiales que de manera aislada no podrían conseguir. Por lo tanto, un objetivo central de esta entidad es la preservación de cierta rentabilidad para los productores, evitando de esta manera su traslado a otra actividad.

La CWB opera realizando un pago inicial al productor como forma de brindarle una protección ante cualquier colapso en el mercado de granos, para una vez finalizada la cosecha y realizada la entrega de la producción se procede al pago final. Es decir, en una primera instancia se le paga al productor el 75% de un precio estimado que tendrá el cultivo, cuyo cálculo tiene en cuenta un factor de riesgo ante posibles caídas en los precios. Luego, se otorgan pagos adicionales en forma de compensa-

⁷⁹ También en Nueva Zelanda existe una megacooperativa para la leche.

ciones si el precio percibido en los mercados internacionales fuera mayor al estimado, y en caso de que el precio calculado fue mayor al efectivamente registrado el diferencial percibido por el productor funciona como un subsidio. Estos *precios de garantía* son muy importantes para los productores dado que les brindan cierta estabilidad a la hora de la siembra y la toma de decisiones, en contraposición a la incertidumbre con la que cuentan los productores de países con mercados desregulados como el caso de la Argentina.

Otra ventaja con la que cuenta el sistema de la CWB es el esquema de *pooling*, donde todos los ingresos por las ventas de los granos son depositados en una misma cuenta, de forma tal que todos los productores reciban el mismo precio para cada clase y grado específico de grano, independientemente del momento de venta. Este mecanismo reduce el riesgo asociado a la variabilidad de los precios (dado que el riesgo es compartido por todos), lo que les garantiza a los productores que se recibirá el mismo total de pago por la misma cantidad de grano y de la misma calidad, sin importar el momento del año. Esta característica es de particular importancia para los productores que se encuentran lejos de los puertos, teniendo libertad de entregar en cualquier momento su cosecha sin ningún perjuicio económico. La diferenciación en niveles de calidad permite obtener mayores ingresos al país aprovechando eficientemente su producción, y así vender ciertos granos de alta calidad a precios mayores.

No obstante, a partir de 1998 el pooling se vuelve no obligatorio, introduciéndose opciones alternativas. Las Opciones de Pago al Productor de la CWB (PPOs por sus siglas en inglés) le dan a éstos la oportunidad de controlar el cómo y cuándo recibir el pago por su trigo y cebada, por lo que les permite administrar sus propios riesgos de mercado si es que lo desean, teniendo la posibilidad de obtener un precio mayor si las circunstancias lo permiten. Desde el año 2000, surgió la posibilidad de optar por un sistema de fijación de precios fuera del *pool*, aunque siempre a través de la CWB, pero esta práctica hace perder a los productores los beneficios del *pooling* antes descritos. No obstante, las toneladas de trigo comercializadas a través de este sistema representan aproximadamente el 70% del total comercializado por la CWB (Lavarello y Goldstein, 2010: 62).

A su vez, por esos años también se cambia la composición de la junta directiva de la CWB, quedando solo tres representantes del Estado de los quince que hay en total. Los doce restantes son elegidos por los agricultores. Por lo tanto, hoy la CWB es una compañía cogestionada entre el Estado y los agricultores del oeste del país que monopoliza la comercialización, el almacenado, el transporte (fronteras adentro), la fi-

jación de precios, los programas crediticios y el abastecimiento interno para la producción de trigo y cebada en los estados del oeste de Canadá. Actualmente, el gobierno federal de Canadá entrega anualmente a la CWB alrededor de entre 2.000 y 3.000 millones de dólares en concepto de préstamos y créditos. Al carecer de capital propio (dado que sus utilidades son repartidas íntegramente entre sus miembros), la participación estatal es la que permite su existencia. Además de estas sumas, el gobierno canadiense entrega a los agricultores cientos de millones de dólares anuales en créditos para cubrir sus gastos⁸⁰.

En los últimos tiempos, ha surgido un fuerte debate entre los defensores y detractores de la CWB. Los primeros argumentan que sin el monopsonio de esta Junta, los productores competirán entre ellos quedando a merced de las grandes comercializadoras de granos y monopolios ferroviarios, lo que haría bajar notablemente sus ingresos. Por su parte, los detractores piensan que los productores deberían poder optar por vender fuera de la Junta, dado que podrían conseguir precios mayores en este contexto de altos precios internacionales de los granos, además de que al sólo poder venderle a la CWB, no se les permite obtener eventuales beneficios por vender directamente, por ejemplo a los molinos. Como alternativa a estas dos posturas, se propone una posición media que configure un sistema de mercado dual en el cual, la Junta continuaría operando pero los productores podrían elegir venderle a otros demandantes también (un sistema similar al existente en Argentina hasta la disolución de la JNG en 1991).

En la actualidad estos debates se están intensificando, luego de que algunos productores trigueros de la región de Alberta (una de las regiones más fértiles del país), respaldados por la asociación de productores trigueros del oeste canadiense, tomaran la iniciativa de romper el monopolio estatal del comercio externo de granos y comercializar sus granos directamente a través de la frontera con EE.UU. atraídos por el mayor precio proveniente de la política de subsidios estadounidense. Esto derivó en un llamado a referéndum entre los agricultores en el cual resultó que, mientras los productores de la región de Alberta plantean el paso al sistema de tipo dual, la mayoría de los productores trigueros del resto de Canadá eligieron continuar con la Junta Canadiense de Trigo, y con el pool único de exportaciones.

Desde la llegada al poder del Partido Conservador en 2006, se intenta terminar con el monopsonio de la CWB, pero se fracasa al no contar

80 "Canadá: Estado y productores trigueros contra el neoliberalismo agrario" en el diario El Argentino, 24/01/2011

con mayoría en el Parlamento. Luego de optar por la vía judicial para el desmantelamiento unilateral de la CWB, y fracasar por ser contrario esto a la Ley que creó la Junta, a principios de 2007 se lleva a cabo el plebiscito de la cebada donde el 62% de los productores elige la vía del libre mercado (la “marketing choice”) para dicho cultivo. Sin embargo, esta legislación no se tiene en cuenta y se llama a elecciones para elegir los directores de la CWB en septiembre de 2008, donde los productores del oeste de Canadá votaron a favor de mantener la Junta al elegir a cuatro candidatos pro-Junta (miembros del Nuevo Partido Democrático, NDP), mientras que sólo un candidato de la postura anti-Junta fue elegido (Partido Conservador). El ministro de Agricultura, perteneciente al Partido Conservador, declaró que para 2012 la CWB dará lugar a un sistema dual donde el productor elija el mercado en cual comercializar⁸¹. En las últimas elecciones legislativas de mayo de 2011, el gobierno conservador obtuvo mayoría absoluta en el Parlamento y ante el intento de llevar a cabo la finalización del “single desk” de la CWB, el directorio de ésta impulsó un plebiscito para que sean los productores los que tomen la decisión sobre el futuro de dicha entidad. Dicha votación, finalizada a fines de agosto de 2011, arrojó resultados favorables a mantener la institución (62% de los votantes). No obstante, ante las declaraciones del Primer Ministro y líder del Partido Conservador, que sostiene la intención de desmantelar la Junta Canadiense del Trigo para fines de 2011, se comenzó una campaña para frenarlo⁸².

Podemos observar entonces que es incierto el futuro de la principal agencia estatal de comercio de granos del mundo (dado que como veremos la de Australia fue privatizada), por el proceso de liberalización del sector en el marco del conflicto político descripto

En Australia, las autoridades del *Commonwealth* crean la Junta Australiana de Trigo en el año 1939. En este país, las ideas de privatización llevaron a los agricultores a decidir asumir directamente la propiedad y el control de Junta Australiana de Trigo (AWB), luego de casi sesenta años de iniciarse el monopolio estatal. Sin embargo, como argumentan León y Rossi (2003) “(la privatización) no se hizo a partir de denostar lo público, como vimos que sucedió en la Argentina, sino como un eslabón más alto de

81 Diario CBC News, 18/05/2011

82 Entre los distintos fundamentos contra el desmantelamiento de la CWB se sostiene, “que esta decisión podría ser el principio del fin de muchas explotaciones agrícolas familiares que forman la columna vertebral de la agricultura canadiense, y es inconcebible que una forma de vida canadiense debe ponerse en peligro sin que las opiniones de las familias se escuchen.”

funcionamiento del organismo, dado que continúa en la actualidad con un funcionamiento semejante al anterior, exportando como un solo agente monopolístico, manteniendo el fondo de financiamiento a los agricultores, agregándose un nuevo elemento que surgió de la privatización, como por ejemplo el comienzo de la cotización de la AWB en la Bolsa”.

Por lo tanto, la nueva “AWB limited” es una empresa privada, existiendo en dicho país un sistema dual, donde el trigo puede ser adquirido directamente de los productores, de las cooperativas (como es el caso de CBH Group), de las empresas de comercialización o de la AWB. Se observa entonces que el comercio interno se encuentra desregulado mientras que el exterior no, dado que lo sigue monopolizando la AWB limited. También se cuenta con un *pooling* no obligatorio, como en Canadá, que hace que 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 son accionistas de la AWB. No obstante, la AWB provee a los productores de recursos financieros asegurados a través de la entrega del trigo que el productor concreta en el pool.

En 2010 la AWB es vendida, luego de un escandaloso episodio de corrupción⁸³ a la firma canadiense Agrium, la cual a su vez acordó la venta de la mayoría de los negocios de la AWB Limited (AWB) a Cargill Incorporated (Cargill)⁸⁴.

El caso canadiense en particular muestra la coerción existente a nivel global para la disolución de la CWB. Desde la firma del Tratado de Libre Comercio con EE.UU. en 1989, comienzan los ataques legales y comerciales lanzadas desde dicho país. Al comprobar el fracaso de los mismos, a partir de 2002 se comenzó a utilizar a la Organización Mundial de Comercio (OMC) como parte del plan de eliminación del CWB. Para ello, los EE.UU. y la Unión Europea exigen a la OMC que obligue a Ottawa a comercializar el trigo y la cebada de las praderas occidentales bajo las normas internacionales. Esto se basa en el argumento teórico de que una Junta

83 En 2006 se investigaron sobornos por parte de la AWB Limited al gobierno de Irak (“disfrazados” de cuotas a una empresa propiedad de un ministro de dicho país) entre 1999 y 2003 a cambio del acceso a los mercados de trigo de ese país. Como consecuencia, hubo una caída en el valor de las acciones de la AWB Limited, y ésta tuvo que indemnizar a sus accionistas por casi 40 millones de dólares.

84 “Agrium offloads AWB unit to Cargill for \$870m” 16/12/10 en www.theaustralian.com.au

constituye una barrera no arancelaria al libre comercio, que distorsiona la asignación eficiente de los recursos del comercio internacional al dar un cierto subsidio interno a los productores locales, al mismo tiempo que su ahorro en costos de comercialización posibilita exportaciones a precios menores a los internacionales, lo que genera denuncias de “deslealtad comercial” por parte de los EE.UU. Las presiones finalmente hicieron que Canadá se apreste a firmar un acuerdo con la OMC que implica el progresivo desmantelamiento de la CWB a partir de 2013.

Conclusiones y perspectivas

Los cambios en el esquema de comercialización introducidos durante la Convertibilidad modificaron la estructura del sector agropecuario, dándole una configuración que ha mantenido su tendencia los años siguientes. El análisis de la etapa de postconvertibilidad exhibe que, si bien una parte del sector vive una época inédita de esplendor, los procesos de concentración y extranjerización tanto de la producción agropecuaria, como de su procesamiento industrial y su posterior comercialización, no se han detenido.

La política agropecuaria actual evidencia que la prioridad está puesta en el agro como proveedor de divisas y de recursos al fisco, por esta razón la concentración y la sojización no son vistos como necesariamente negativas, en tanto promueven una mayor eficiencia productiva y un monto superior de renta. De este modo, se potencia el ingreso de divisas a la economía (sólo la soja proporcionó casi el 25% de las divisas ingresadas por exportaciones en 2010⁸⁵) y la recaudación por retenciones. Así, quedan en un segundo plano objetivos como: la diversificación productiva del sector agropecuario (que disminuiría la dependencia de las divisas de la soja y el impacto ambiental de este cultivo aumentando la sustentabilidad de la economía), la disminución de la escala de las unidades económicas que potenciaría el impacto económico en la región de origen (ya que las unidades más pequeñas tienden a utilizar más bienes y servicios locales, invertir más en la localidad de origen, y fugar relativamente menos capitales), la promoción más agresiva de la agregación de valor en la producción del sector (aproximadamente el 25% de los dólares ingresados por soja correspondieron a la exportación de porotos, sin nin-

gún tipo de procesamiento), y relacionado con todo esto, la creación de empleo.

En este marco, donde se priorizan las retenciones como instrumento de política, los eslabones de comercialización con mayor poder de mercado son los menos afectados, dado que tienen mayor capacidad de transferirlo al productor, mediante todos los mecanismos detallados en este trabajo. Las empresas exportadoras particularmente, no ven afectada su rentabilidad ante un aumento de la alícuota de retenciones, dado que trasladan completamente el mismo a los productores (además de la transferencia que perciben al variar el nivel de retención). Desde el punto de vista de los productores, el aumento de las retenciones no ha generado caídas en los precios de los arrendamientos sino concentración de la producción por la aparición de actores con gran escala y ventajas comparativas como son los “pooles” de siembra, que le permiten validar esos niveles de retenciones y arrendamientos sin salir de la producción.

El análisis desarrollado en este trabajo no implica descreer de las retenciones como herramienta, sino que muestra que la confianza plena por parte del gobierno nacional en esta medida como único instrumento “todopoderoso” ha tenido consecuencias muy negativas en la situación socioeconómica de los productores, en las condiciones de algunas producciones (principalmente el trigo) y no ha podido detener los aumentos de precios de los alimentos.

Se evidencia la necesidad de una política agropecuaria integral, que incluya a las retenciones como uno de sus pilares centrales por las funciones que desempeñan, pero que al mismo tiempo incluya una visión de mediano y largo plazo. Fundamentalmente, una política agropecuaria debe, además de garantizar la alimentación local de la producción, impulsar el desarrollo sustentable de la economía nacional en su conjunto, por lo que tiene que atender la necesidad de exportar para la provisión de divisas, y por esto es importante el desarrollo del sector agropecuario. Además, debe tener en cuenta la situación socioeconómica de los distintos actores que conforman al sector agropecuario, compatibilizar el crecimiento económico con el desarrollo del interior del país, entre otros objetivos. Para llevar adelante la política agropecuaria y cumplir los objetivos que en ésta se plantean, se debe contar con los instrumentos necesarios, y es así que el esquema de comercialización pasa al centro de la discusión, ya que define los instrumentos disponibles. En este sentido, las subas y bajas de retenciones y algunos subsidios focalizados que han resultado de dificultosa aplicación, no se han mostrado suficientes para la consecución de estas múltiples metas.

85 Datos de Comercio Exterior del INDEC.

A priori, volver a una agencia de comercialización permitiría reducir las asimetrías mencionadas a lo largo del actual trabajo en varios frentes: en primer lugar, establecería precios mínimos para la comercialización de los distintos cultivos, y además sería el garante de los mismos. Por otro lado, reduciría las asimetrías informativas “*haciendo públicas las investigaciones que realiza, acerca de la evolución de las variables que mayor influencia ejercen sobre las condiciones de oferta y demanda*” (IICA, 1975). Al mismo tiempo, esta agencia tendría a su cargo la determinación de la calidad de la producción eliminando los problemas que se generan en este aspecto. En este caso, también se homogeneizarían los precios percibidos por los productores por sus producciones en todo el país, dado que en el esquema actual el pago se realiza en el puerto, donde un flete más largo y por ende más caro, implica un menor precio por tonelada, mientras que con una agencia de comercialización (al igual que durante el funcionamiento de la JNG), el precio podría ser pagado en la estación de acopio en el tren o el sitio donde el productor deposita su cosecha para enviarla al puerto.

Potencialmente, se detendría, o al menos desaceleraría, la desaparición de los productores pequeños y medianos y permitiría fomentar la diversificación de la producción al incentivar cultivos alternativos. Una agencia de este tipo podría concentrar la comercialización de los granos esenciales para la producción de alimentos, en forma total o al menos en el nivel necesario para garantizar el consumo interno de los mismos. De esta manera, recaería sobre el Estado y no sobre productores, acopiadores y cooperativas, la responsabilidad de mantener un stock de los granos relacionados a la producción de alimentos básicos, lo cual podría ser financiado con los recursos extraídos de la exportación de soja. De este modo, no sería necesario alterar la comercialización, evitando los efectos mencionados en este trabajo.

Debe tenerse en cuenta que este tipo de agencias suscitan muchas controversias, fundamentalmente alrededor de las estrategias elegidas para la fijación de precios básicos, la cual es la medida fundamental para conseguir los objetivos de la política agropecuaria. Estos pueden seguir a: los costos de producción (explícitos e implícitos) y por ende garantizarán la operatividad de los distintos actores brindándoles rentabilidad, también pueden seguir un criterio de paridad que asegure el poder adquisitivo de los productos frente a otras producciones y otros sectores de la economía buscando mantener fijos los precios relativos, y una tercera alternativa es la de guiar los precios locales básicamente por los precios internacionales. Esta discusión es el eje de las políticas enfocadas al agro,

pero también es crucial a la hora de definir políticas para el conjunto de la economía (por ejemplo, si se define una política de transferencia de recursos del sector agropecuario a la industria, proveyendo alimentos baratos a las ciudades que abarate la mano de obra) (IICA, 1975).

Considerando la magnitud del sector para la economía nacional, se vuelve evidente la necesidad de afrontar la discusión acerca de cuál es la función que debe desempeñar el agro en la economía, y en base a esto definir las políticas a llevar adelante. La existencia de una agencia de comercialización estatal sería la base para la aplicación de dichas políticas y permitiría abrir nuevas posibilidades en cuanto a la intervención estatal en el sector. Las políticas sectoriales hacia el agro deben pensarse en el contexto de un proyecto de desarrollo para el conjunto del país.

Bibliografía

- Amarilla, C. (2011). “Estado y empresas comercializadoras de granos. Elementos para un debate pendiente”. En *actas de las VIII Jornadas de Investigación y Debate*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.
- Azcuy Ameghino, E. (2008). *Trincheras en la historia. Historiografía, marxismo y debates*. 2ª ed. Buenos Aires, Editorial Imago Mundi.
- Barsky, O. y Gelman, J. (2001). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Mondadori.
- Cafiero, M. y Llorens J. (2008). “La falacia de las retenciones móviles”, disponible en: <http://www.mariocafiero.com.ar>.
- Coscia, A. (1977). *Economía Agraria*. Buenos Aires, Editorial Hemisferio Sur.
- Fernández, D. (2008). “El fuelle del estado: sobre la incidencia de las políticas públicas en la concentración de la producción agrícola pampeana (1989-2001)”. En *Documentos del CIEA N° 3*, FCE-UBA, Buenos Aires.
- Fernández, D. (2009) “Sobre el irregular comportamiento de las exportaciones del complejo sojero desde la reinstalación de las retenciones”. En *Documentos del CIEA n° 4*, FCE-UBA, Buenos Aires.
- Fernández, D. (2010). “Análisis de los límites que propone una ley de arrendamientos a la concentración económica en la región pampeana”. En *Documentos del CIEA n° 5*, FCE-UBA, Buenos Aires.
- Heffernan, W. (1998). “Agriculture and Monopoly Capital”, *Monthly Review*, Vol. 50, n°3, disponible en: <http://www.monthlyreview.org>.
- IICA (1975). *Estructura del comercio de granos en la Argentina*, IICA, Serie Publicaciones Misceláneas N°125. Montevideo, Editorial IICA.
- Kautsky, K. (1977). *La cuestión agraria*, Cap. VI “Grande y pequeña explotación”. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.
- Lavarello, P. y Goldstein, E. (2010). “Diferenciación de trigo según calidad: la necesidad de una Agencia Nacional de Comercialización de Trigo”. En *Realidad Económica n° 252*.
- León, C. y Rossi, C. (2003). “Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (I): La Junta Nacional de Granos”. En *Realidad Económica n° 196*.

- Peretti, M. (1999). "Competitividad de la empresa agropecuaria argentina en la década de los '90." En *Revista Argentina de Economía Agraria*, Nueva Serie, vol. II, n° 1, Otoño, Buenos Aires.
- Pierri, J. (2006). "El boom de la soja. Un retorno al pasado". En *Realidad Económica* n° 219.
- Pierri, J. (2009). "Grandes empresas y cooperativas en el comercio exterior del complejo sojero, 1990-2006". En *Documentos del CIEA* n° 4, FCE-UBA, Buenos Aires.
- Rodríguez, J. (2004). "Renta agraria, monocultivo de soja y consolidación de un nuevo patrón agroalimentario". En *Documento de Trabajo del CEA-UBA*, Buenos Aires.
- Romero, F. (2009). "El capital extranjero en el sistema agroalimentario pampeano". En *Documentos del CIEA* n° 4, FCE-UBA, Buenos Aires.
- Teubal, M. y Rodríguez, J. (2002). *Agro y Alimentos en la globalización. Una perspectiva crítica*. Editorial La Colmena, Buenos Aires.

Fuentes

- Australian Wheat Board, página web: <http://www.awb.com.au/growers>
- Bolsa de cereales de Buenos Aires, página web: <http://www.bolcereales.com.ar/>
- Bolsa de comercio de Rosario, página web: <http://www.bcr.com.ar/default.aspx>
- Canadian Wheat Board, página web: <http://www.cwb.ca/public/en/>
- Centro de Exportadores de Cereal, estadísticas de exportaciones por empresa, <http://www.ciaracec.com.ar/ciara/bd/index.php>
- Diario Clarín, página web: <http://www.clarin.com.ar>
- Diario El argentino, página web: <http://www.elargentino.com/>
- Diario online El Enfiteuta, página web: <http://www.elenfiteuta.com.ar>
- Diario online INFOCAMPO, página web: <http://www.infocampo.com.ar>
- Diario Página 12, página web: <http://www.pagina12.com.ar>
- Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales, página web: <http://www.acopiadores.com/>
- INDEC. Sector externo, Balanza de pagos, página web: <http://www.indec.mecon.ar/>
- INDEC. Censos Nacionales Agropecuarios
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Sistema Integrado de Información Agropecuaria, página web: <http://www.siiia.gov.ar/>