



Comercio de granos: las instituciones y el estado

Marcelo Regúnaga (*)

LA PRODUCCIÓN Y EL COMERCIO DE GRANOS: IMPORTANCIA Y OPORTUNIDADES

En Argentina las cadenas agroindustriales, en particular las correspondientes a la producción, procesamiento y comercialización de granos, han tenido a lo largo de la historia y tienen actualmente una importancia crucial en el crecimiento económico, el empleo, el desarrollo

territorial y la generación de excedentes comerciales y recursos fiscales¹. Sin ir más lejos, sus importantes aportes se han hecho muy manifiestos durante los años noventa y para la recuperación económica de los años recientes, luego de la crisis de 2001; y han contribuido a que la sociedad argentina en su conjunto, aún la que habita en los centros urbanos, tome conciencia de la necesidad de contar con

políticas públicas que contemplen adecuadamente al sector agroalimentario.

Estas características de la producción y comercio de granos de Argentina son muy importantes para sortear las difíciles circunstancias en que se encuentra inmersa la economía mundial, dado que el comercio de granos y sus productos elaborados es uno de los sectores más

(*) El Ing. Regúnaga es Director Académico de la Unidad de Agronegocios e Industria Alimentaria del Centro de Educación Empresaria de la Universidad de San Andrés. Ex Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos y ex Secretario de Comercio e Inversiones de Argentina.

dinámicos a nivel global, y brinda interesantes oportunidades para el crecimiento económico y el desarrollo territorial de Argentina en las próximas décadas. Pero es de notar que, al mismo tiempo que brinda oportunidades, plantea importantes desafíos, dado que el contexto internacional es altamente competitivo.

LA COMPETITIVIDAD DE LAS CADENAS AGROINDUSTRIALES GRANARIAS

Tradicionalmente las cadenas agroindustriales granarias se destacaron por su alta competitividad internacional, basada en las ventajas comparativas con que cuenta Argentina, a las que se agregaron mejoras competitivas en cada uno de los eslabones, así como en los mecanismos de vinculación entre los distintos participantes de las mismas. A la excelente dotación de recursos naturales y ventajas de localización de las principales zonas productoras, se han ido agregando innovaciones tecnológicas y organizacionales en los principales eslabones de las cadenas.

Argentina cuenta actualmente con una industria de semillas moderna y competitiva, con productores que han ido incorporando las principales innovaciones disponibles y que tienen una escala competitiva a nivel global, con la industria aceitera más moderna y de mayor escala del mundo, y con una red de empresas comerciales y de logística que vinculan eficientemente a la producción con los mercados locales e internacionales.

Merece destacarse que en menos de dos décadas la producción de granos se triplicó, desde unos 30 millones de toneladas a fines de los años ochenta a más de 90 millones en la campaña 2007/08. La evolución del consumo de algunos insumos tecnológicos como los fertilizantes, semillas mejoradas, equipos de siembra directa, etc., ha sido más espectacular aún, con importantes repercusiones en el desarrollo de los pueblos y ciudades del interior del país. Similares apreciaciones pueden hacerse para las inversiones en materia de logística y capacidad de procesamiento, que permitieron no sólo administrar ese crecimiento espectacu-

Figura 1. LA CREACIÓN DE COMPETITIVIDAD EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO ARGENTINO

Tres dimensiones interdependientes para la creación de competitividad



Fuente: Regúnaga, M. "El Sistema Agroalimentario Argentino y su Competitividad". 2008.

lar, sino también reducir los costos de transporte, procesamiento y elevación de los granos y subproductos.

Este desarrollo de las cadenas agroindustriales granarias registrado a partir de los años noventa no se dio por generación espontánea. Ha sido el resultado de la existencia de un contexto institucional y de políticas públicas que promovieron la inversión en la producción agroindustrial y el desarrollo de la infraestructura comercial, así como la competencia en un contexto de estabilidad de precios y de previsibilidad de las reglas de juego para la producción y el comercio de granos.

Cuando se analizan los casos exitosos de creación de competitividad a nivel mundial, surge sistemáticamente que los mismos están asociados a la existencia de un conjunto de factores condicionantes del desempeño de las cadenas, que interactúan en las distintas dimensiones: micro, meso y macro económicas (ver Figura 1). Para lograr un crecimiento sustentable, no basta con contar con ventajas comparativas naturales y con empresas modernas y competitivas, si no se cuenta además con el capital social (instituciones y entidades públicas y privadas que brindan diversos tipos de servicios en las cadenas) y con un contexto de políticas públicas orientadas a promo-

ver la inversión y el desarrollo de las instituciones y entidades que contribuyen a un eficiente desempeño de los mercados de insumos, servicios y productos. Surge así la alta prioridad de contar con un sistema comercial de granos competitivo a nivel global y de las políticas públicas que contribuyan activamente a su buen desempeño y evolución.

EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL DE GRANOS Y SUS DESAFÍOS PARA ARGENTINA

Como se ha señalado previamente, la economía argentina puede crecer en forma sostenida a partir del aumento de la producción y las exportaciones de granos y de los productos elaborados a partir de los mismos. Pero ello implica que estas producciones deben adaptarse a las tendencias y a las exigencias crecientes del comercio mundial, en materia de calidad, inocuidad, trazabilidad, certificaciones y competitividad en general. Un buen entendimiento de los constantes desafíos que plantea la evolución de los mercados mundiales resulta de alta prioridad para la estrategia de creación de competitividad en las cadenas de cereales y oleaginosos.

En primer lugar merecen destacarse los cambios de gran significación registrados en el destino y estructura del co-



mercio mundial de granos y alimentos en general. En las últimas dos décadas el mayor dinamismo en el consumo y en las importaciones de granos y derivados correspondió a los países en desarrollo, en particular de China, India y otros países del SE de Asia. Ello implicó un aumento significativo en la importancia relativa de estos mercados en las importaciones mundiales; y las proyecciones para las próximas décadas muestran una continuidad en el mayor ritmo de crecimiento de estos países en el contexto mundial. Estas circunstancias han implicado un cambio de la importancia relativa de los mercados tradicionales de referencia, como es el caso de Róterdam, y la necesidad creciente de contar con firmas exportadoras con capacidad de operar eficientemente en una gran cantidad de mercados alternativos y que puedan desarrollar alianzas con los grandes operadores de estos mercados.

Al mismo tiempo, tanto en los países mencionados como en el resto de los principales importadores y exportadores de granos y sus productos procesados, se ha ido modificando la estructura de los participantes. Se ha registrado un importante proceso de concentración empresarial y una pérdida de significación y gradual desaparición de los organismos públicos o semipúblicos que monopolizaban o controlaban una parte relevante de las exportaciones e importaciones (tales como las Juntas de Australia², Nueva Zelanda³, Argentina entre los exportadores o bien organismos como CONASUPO de México, CEROILFOOD y COF-

CO de China). En algunos casos estas organizaciones se transformaron en corporaciones, es decir sociedades del ámbito privado con operaciones en diversos países.

Asimismo, se ha registrado una significativa disminución de las compras gubernamentales de granos, tanto para la formación de stocks o reservas estratégicas, como para las adquisiciones en el exterior generalmente instrumentadas por medio de los Ministerios de Comercio Exterior o equivalentes de los respectivos países. Este escenario de concentración y creciente participación de corporaciones con importantes economías de escala y con innovaciones organizacionales tales como las alianzas estratégicas y otras formas de coordinación de las cadenas, constituye un importante desafío para la estructura del comercio de granos de Argentina para poder seguir compitiendo eficientemente en el contexto internacional.

Por otra parte, las preferencias de los consumidores han ido adquiriendo cada vez más relevancia en las reglas de juego del comercio mundial, estableciendo nuevas y mayores exigencias en la calidad, en la sanidad e inocuidad y especialmente en materia de certificaciones y trazabilidad de los productos. Estas exigencias no sólo implican mayores costos, sino que plantean mayores necesidades de infraestructura logística y de servicios confiables de sanidad, calidad y certificación, que generalmente involucran a los organismos públicos especializados.

En síntesis, puede señalarse que el escenario internacional plantea interesantes oportunidades, pero cada vez con mayores exigencias en materia de las firmas, entidades e instituciones públicas y privadas que participan en el comercio de granos y sus productos elaborados. La agenda competitiva a nivel global es cada vez más exigente, tanto en materia de inversiones y de reducción de los costos unitarios, así como en la calidad y confiabilidad de los servicios brindados. Ello implica no sólo cambios en la estructura y alcances de las operaciones de las firmas y otras entidades participantes, sino también innovaciones organizacionales orientadas a lograr una mejor y más eficiente articulación / vinculación entre los distintos eslabones de las cadenas y la búsqueda de diversas opciones existentes para reducir los costos de transacción y las incertidumbres propias de este tipo de actividades.

EL COMERCIO DE GRANOS, LAS INSTITUCIONES Y EL ESTADO

En Argentina las inversiones y la estructura de empresas e instituciones participantes en el comercio de granos y sus productos elaborados ha evolucionado de una manera notable en las últimas dos décadas, dando un marco de competencia, transparencia y previsibilidad a los operadores, en consonancia con el crecimiento espectacular de la producción y las exportaciones y con las exigencias crecientes que ha venido planteando el escenario internacional.

Las lecciones aprendidas en las últimas dos décadas permiten afirmar que buena parte de los éxitos logrados en el crecimiento del sector y en el eficiente desempeño del comercio de granos y subproductos en Argentina estuvo asociada a la coexistencia de una estructura de firmas altamente competitivas que se fueron adaptando a las nuevas exigencias, con una estructura institucional de acopio y de mercados de concentración que también evolucionó y desarrolló diversos instrumentos tendientes a dar transparencia y arbitrar los riesgos y con

un contexto de políticas públicas que promovieron la estabilidad, la previsibilidad y las inversiones.

El uso creciente de los mercados de futuros por parte de los distintos eslabones como instrumentos para arbitraje de los riesgos; el desarrollo de alternativas de canjes de insumos y productos que redujeron las necesidades y los riesgos del financiamiento de la producción y el comercio, así como sus costos fiscales acumulativos; la transferencia total del poder de compra de los exportadores a los precios internos pagados a los productores; la disminución de los diferenciales entre los precios FOB puertos argentinos y en los países competidores (por ejemplo los precios FOB Golfo de Méjico), asociados a los menores costos logísticos y una más eficiente y previsible venta futura de los productos argentinos, son algunos de los ejemplos que permiten destacar la importancia de contar con políticas públicas activas tendientes a promover la inversión, el fortalecimiento institucional y un buen desempeño de los mercados.

Como contrapartida, la inestabilidad de las reglas de juego, la inseguridad

jurídica, los controles de cambios y las intervenciones recientes de la ONCCA y otras instancias del gobierno han agregado una gran incertidumbre, han aumentado notablemente los costos de transacción, han dado lugar a importantes transferencias de ingresos (márgenes extraordinarios) entre los distintos eslabones de las cadenas y han repercutido en diferencias de precios excesivas entre las cotizaciones FOB en los puertos argentinos y las correspondientes a los países competidores.

Es interesante notar que este tipo de intervenciones ha tenido en 2008 impactos negativos en los precios recibidos por los productores similares a los efectos de los impuestos a las exportaciones. En el caso del trigo han implicado precios internos pagados a los productores equivalentes a la existencia de impuestos a las exportaciones de entre 40 y 50% según los meses⁴; es decir mayores a los aplicados a la soja. Ambos instrumentos (impuestos y restricciones a las exportaciones) implican importantes desincentivos para la producción con un impacto negativo en la distribución sectorial y regional del ingreso. Pero en el caso del trigo, con el agravante de que las restriccio-

nes a las exportaciones no generan un ingreso fiscal equivalente para el Estado Nacional, sino que dan lugar a transferencias de ingresos innecesarias de los productores a otros participantes de la cadena.

La experiencia reciente, tanto a nivel global como local, muestra que las políticas públicas son un instrumento estratégico de la competitividad de las naciones. Hoy no se concibe un Estado ausente de la agenda competitiva de las naciones. Menos aún un Estado que instrumenta políticas que discriminan en contra de la producción y generan interferencias comerciales que resultan en un deficiente desempeño de los mercados y le quitan competitividad. El desarrollo productivo e institucional del sector granario argentino requiere de una activa participación del Estado, para promover la competencia, la transparencia, la previsibilidad y estabilidad de las reglas de juego, y las inversiones en todos los eslabones participantes.

La existencia de un contexto legal y económico estable, previsible, que no implique una desprotección comercial de la agricultura es una condición necesaria para permitir asegurar un crecimiento sostenido de la producción y del comercio de granos y sus subproductos, basado en tres pilares fundamentales: a) la existencia de un enorme potencial productivo, a diferencia de lo que acontece actualmente en la





mayoría de los países; b) la existencia de mercados dinámicos consumidores e importadores de alimentos, especialmente en los países emergentes, cuya producción local resulta insuficiente para asegurar su demanda interna en las próximas décadas; c) la existencia de una estructura empresaria y de las entidades privadas (Bolsas, Mercados de Futuros, Cámaras Arbitrales, etc.) necesarias para asegurar las inversiones y el buen desempeño de los mercados.

Pero la activa participación del Estado no se puede limitar a definir un contexto favorable de políticas públicas. Implica además fortalecer al capital social público y privado. A nivel oficial, para brindar eficientemente algunos servicios que constituyen bienes públicos fundamentales para el desarrollo sectorial. Ellos involucran al financiamiento, la investigación y desarrollo, la provisión de informaciones para dar transparencia y contribuir a un buen desempeño de los mercados y el fortalecimiento de las instituciones públicas requeridas para asegurar la sanidad, inocuidad y calidad de los productos argentinos. En todos estos ámbitos, la inversión pública en Argentina es insuficiente cuando se la compara con la correspondiente a nuestros principales competidores. Los progresos notables de la agricultura en Brasil, Australia, Nueva Zelanda y China, entre otros,

está asociada a un contexto de políticas y de instituciones públicas activas en dichos ámbitos.

La inversión pública en todas esas instituciones es de una alta prioridad, del mismo modo que son muy importantes las normas y reglas de juego necesarias para promover el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones y entidades privadas, que participan en la provisión de insumos y servicios requeridos para el crecimiento sustentable de la producción y para el eficiente desempeño del comercio interno y la exportación de los granos y sus productos elaborados.

A nivel global, los países han ido reforzando la idea de que los “clusters” y los planes estratégicos, definidos a partir de un estrecho proceso de diálogo entre todos los participantes públicos y privados de cada una de las cadenas, constituyen un aspecto central de las estrategias de crecimiento y desarrollo sustentable. La condición necesaria para lograr una adecuada articulación de las tres dimensiones fundamentales de la competitividad: las empresas, el capital social público y privado y las políticas públicas, es el diálogo para lograr los acuerdos básicos necesarios para que el sector productivo granario pueda seguir contribuyendo al proceso de crecimiento económico, de genera-

ción de empleo y desarrollo territorial del país. Posiblemente, éste es uno de los aspectos más críticos del presente y todos tenemos la responsabilidad de efectuar los aportes necesarios en los diversos ámbitos políticos y económicos para revertir esta situación. Propuestas, participación y compromiso público parecen ser las palabras claves para aprovechar la oportunidad histórica que brindan los mercados internacionales a nuestro país ●

NOTAS

11 Diversos estudios realizados recientemente indican que la producción de granos puede crecer en forma sustentable en la próxima década, con tasas del orden del 6-7% anual, alcanzando a unos 120 millones de toneladas en 2015/16, con interesantes efectos multiplicadores de empleo y de producción.

21 Es interesante notar que en oportunidad de las audiencias públicas instrumentadas en Australia como paso previo a la eliminación del monopolio del comercio exterior de trigo por parte de la Australian Wheat Board, un grupo de expertos visitó a Argentina (entre otros se entrevistó con el suscripto), para analizar nuestra experiencia en la materia.

31 Un caso muy notable, en un sector afín, fue la transformación de la New Zealand Dairy Board, que monopolizaba las exportaciones de lácteos, en una corporación -FONTERRA- que les permitió el desarrollo de alianzas estratégicas con diversas empresas importadoras y exportadoras en todo el mundo, entre ellas con algunas de Argentina, y se ha constituido en una de las principales firmas exportadoras a nivel mundial.

41 En lugar del 28% que estuvo vigente la mayor parte de dicho año.