

Juntas Nacionales de Granos

Lejos de los nuevos desafíos mundiales

Se encuentran en trámite Proyectos de Ley que tienen como objetivo la reinstauración de un organismo encargado de la regulación de productos agrícolas –adopte el nombre de Junta Nacional de Granos o cualquier otro similar-, que tendría a su cargo la ejecución de políticas para garantizar la disponibilidad y accesibilidad de los productos agropecuarios mediante la regulación de la libre concurrencia y competencia en materia de producción, industrialización, distribución y comercialización de alimentos en el sistema agroindustrial argentino.

Antecedentes

En Argentina, el origen de la creación de un ente que tuviera por objeto la intervención estatal en la comercialización granaria data del año 1933, que es cuando se crea la Junta Reguladora de Granos. La causa determinante que decidió la instauración de estos entes intervencionistas se encuentra en las consecuencias que se derivaron del derrumbe de la Bolsa de Nueva York en 1929, mundialmente conocida como “la gran depresión”.

En efecto, durante este período se produjo una fuerte reducción de los valores financieros que no tardó en propagarse, también de significativa manera, al resto de los bienes de la economía, entre ellos los commodities agropecuarios. Como consecuencia de ello, se produjo una pronunciada caída en la rentabilidad de los productores agropecuarios y se instaló una gran incertidumbre sobre el futuro de la producción.

Ante esta situación, que era mundial, los países exportadores de commodities agropecuarios asumieron actitudes intervencionistas. Así, en 1933 Estados Unidos sancionó la ley de Ajuste Agrícola y creó la Commodity Credit Corporation, la cual posibilitaba la adquisición estatal de granos de los agricultores si el mercado no tenía precios retributivos. En 1930 se dicta en Canadá una ley de granos y en 1935 se crea la Junta Canadiense del Trigo, con el objeto de preservar el precio de exportación. Con un objetivo semejante, en 1939 se creó la Junta Australiana de Trigo.

Argentina, en concordancia con las políticas adoptadas por el resto del mundo agroexportador, también intervino y reguló los mercados agropecuarios. De esta manera, se creó la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, que ejercía el control de todas las instituciones o entidades que intervenían en el comercio interno y externo; en 1933 se crea la Junta Reguladora de Granos, que adquiriría granos de los productores para luego venderlos a los exportadores para permitir una mejor negociación del precio de la producción primaria, y en 1935 se dicta la Ley de Granos.

Como a partir de mediados de la década del '30 comenzaron a mejorar los precios internacionales de los productos agropecuarios, la Junta Reguladora de Granos fue teniendo, cada vez, menor actividad, aunque de una forma u otra siempre fue recreada, hasta que, finalmente, se decide mantenerla con mayor vigor.

Entre estas recreaciones, cabe mencionar: 1) el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que fue creado en 1946 y monopolizó la compra y venta de toda la producción granaria, y 2) la Junta Nacional de Granos, creada en 1956, que tuvo distintos grados de intervención y regulación en el mercado hasta su liquidación en el año 1991.

Numerosos trabajos se han escrito respecto de los subóptimos resultados de estas instituciones para el mercado granario argentino, remarcando el estancamiento productivo del sector agropecuario, la política de desincentivo mediante precios, y la baja eficiencia, transparencia y

competitividad del sistema. Sólo como ejemplo de este tipo de enfoques analíticos se mencionan el “Informe sobre el Desarrollo Económico Argentino” o “Informe Prebisch”, y el trabajo realizado mediante un convenio de cooperación entre la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca (SAGYP), el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), el Programa de las Naciones Unidas (PNUD) y el Banco Mundial (BIRF).

A partir de la disolución de la Junta Nacional de Granos el volumen producido de los principales cultivos de nuestro país casi se ha triplicado. En particular, considerando soja, maíz, girasol y trigo, la cosecha creció en 16 millones de toneladas a lo largo de los casi 60 años de intervención estatal (desde 1933 a 1991). Desde entonces, en los 23 años restantes, la producción de los mismos cultivos se incrementó en 60 millones de toneladas. Es decir, en sólo el 40% del tiempo se incrementó casi 4 veces más que la suba registrada en los años de comercio intervenido por los distintos entes mencionados.

Por su parte, desde 1991 la capacidad instalada de la industria aceitera más que se cuadruplicó transformándose en la más eficiente en términos de escala unitaria y una de las de mayor capacidad agregada de molienda diaria del mundo. Dicha eficiencia permitió que años más tarde Argentina se transformara en líder mundial en la exportación de biodiesel de base soja. Este dinamismo también se reflejó en las distintas actividades agroindustriales de nuestro país.

Tendencia internacional reciente

En los últimos años el contexto económico global cambió sustancialmente. El crecimiento de la población mundial, el incremento de los ingresos medios, con particular énfasis en países como China, y la demanda de granos para uso industrial, entre otros factores, explican la presión sobre la demanda de productos agropecuarios de manera acentuada y sostenida. El cambio en las cotizaciones internacionales desde valores deprimidos hacia un nuevo set de precios relativos que favorecen a los productos agroindustriales, ha generado que los incentivos a mantener instituciones creadas con el fin específico de atender un problema que ya no se verifica en la arena mundial pierdan fuerzas.

Es por ello que muchos países han privatizado este tipo de instituciones o empresas (Canadá, Australia, Nueva Zelandia, Indonesia), o disuelto (Sudáfrica, República Eslovaca, Polonia). Incluso los países que aun las mantienen, no conservan empresas de comercio agrícola, sino que se concentran en la comercialización de otros productos, como es el caso de los minerales en China.

Asimismo, la existencia de este tipo de entes ha sido objeto de críticas recientes vinculadas a casos de corrupción o incluso a desinterés por parte de los productores, actores que, paradójicamente, deberían ser los beneficiados de su existencia. Uno de los casos es el de Australia, con su Australian Wheat Board (AWB). La misma fue un organismo gubernamental hasta el 1 de julio de 1999, cuando se transformó en una empresa privada, propiedad de los productores de trigo. Aquí fueron determinantes, sino desencadenantes, las denuncias de corrupción con el caso de Irak y la venta de trigo a cambio de petróleo. Para el año 2010, la AWB fue adquirida por la firma canadiense Agrium, cuyo negocio de comercialización, originación y almacenamiento fue adquirido por Cargill Australia en 2011.

Otro caso testigo es el de la Canadian Wheat Board (CWB). Fundada en 1935 como único comprador autorizado para el trigo y la cebada en algunas provincias del oeste (Alberta, Saskatchewan, Manitoba y una pequeña parte de la Columbia Británica), perdió esa facultad monopsonica el 1º de agosto de 2012. La Marketing Freedom for Grain Farmers Act de 2011 estableció que la CWB debía presentar en 2016 un plan para su privatización, el cual se aplicará en 2017. El objetivo es que quede en manos de los productores de trigo.

Más allá de estas experiencias, actualmente la intervención gubernamental en el comercio de productos agrícolas se da por medio de regulaciones que buscan fortalecer la función de

fiscalización y control del Estado, más que convertirlo en un actor monopolista del comercio. Esta tendencia se corresponde con una visión cada vez más consolidada a nivel internacional, principalmente en aquellos países con una gran tradición en políticas agrícolas como EE.UU. y la UE, que busca acercar a los productores a las señales del mercado internacional.

Esto es notorio incluso en China, uno de los países más intervencionistas en materia agrícola, que ha anunciado a principios de año la eliminación del programa de existencias de algodón y soja, y su reemplazo por subsidios directos para los agricultores. Se ha señalado que éstos se basarán en un precio de referencia, con una subvención para productores cuando el precio de mercado caiga por debajo de este valor. Para fijar este valor sostén, las autoridades indicaron que se involucrarán factores de mercado, en mayor medida que los programas de apoyo usados en el pasado. De esta forma, se considerarán el suministro y la demanda local y al mismo tiempo las cotizaciones de los mercados internacionales.

Por otro lado, es necesario señalar la regulación vinculada a este tipo de empresas en instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC). En este contexto, uno de los cuestionamientos más comunes se refiere a la elusión del cumplimiento de los compromisos contraídos en materia de subvenciones a la exportación. También se señala la supuesta falta de transparencia respecto de las actividades que las mismas desarrollan.

En el marco de la OMC, en la Ronda de Doha se propone que los países en desarrollo puedan mantener estas empresas de comercialización estatal más allá del 2013 -fecha fijada en 2008-, siempre que las mismas estuvieran destinadas a preservar la estabilidad del precio para el consumidor y asegurar la provisión de alimentos para su población. Sin embargo, en caso de no perseguir este objetivo de carácter alimentario, podrán mantenerse siempre que las exportaciones de determinado producto no excedan el 5% del comercio mundial, por un lapso de 3 años consecutivos. En caso de prosperar esta propuesta, Argentina podría presentar inconvenientes si la entidad reguladora comprendiese productos como maíz, soja, aceite o harina de soja, pues su participación mundial en el comercio de dichos productos es mayor al 5%.

Finalmente, se destaca que el comercio de posguerra era bilateral en todo el mundo, no habiendo en realidad un precio internacional al que atenerse en las ventas al exterior. Buena parte de los flujos de comercio mundial de granos respondían no a situaciones de mercado sino a acciones de integración territorial, respuestas comerciales geoestratégicas, convenios de aprovisionamiento intergubernamental o políticas de compensación de balances comerciales bilaterales, entre otros.

Hoy la realidad es otra, siendo las transacciones concretadas mayormente entre privados. La casi desaparición de las agencias gubernamentales de compra señala la importancia del conocimiento de las compañías internacionales en el comercio internacional con sus redes financieras y logísticas.

Los millones de productores agrícolas del mundo llevan al mercado sus cosechas estacionalmente de acuerdo al ritmo biológico de los cereales y oleaginosas. Por su parte, los miles de millones de consumidores presentan una demanda estable de alimentos a lo largo de todo el año. Ante este desfase temporal entre la oferta y la demanda, surge el sector comercial privado como una alternativa más eficiente frente al desafío que impone el financiamiento de las cosechas, el arbitraje de orígenes y destinos, el manejo del riesgo vinculado a cuestiones como la calidad, incumplimientos, demoras en los puertos, etc. En el mismo sentido, el sector privado ha logrado mostrarse como una mejor alternativa al anterior sistema público dada las economías de escala –a nivel mundial- y la flexibilidad para adaptarse a sucesos, por ejemplo contingencias climáticas o cambios de demanda de corto plazo.

Los nuevos desafíos

Ahora bien, ante una circunstancia mundial totalmente opuesta a la que se produjo a principios del siglo pasado y que motivó la intervención estatal en el mercado granario, los proyectos de ley presentados en Argentina pretenden recrear un ente con facultades semejantes a la ex Junta Nacional de Granos.

En la década de 1930 el principal objetivo de los entes reguladores era conseguir o mantener un precio mínimo a los productores, dado el bajo valor internacional de los commodities agropecuarios. En la actualidad, ese objetivo principal se encuentra ausente, ya que el mercado mundial de productos agropecuarios alcanzó cotizaciones récord.

Pues bien, en la década de 1930, en forma acertada o no, la Argentina siguió la tendencia mundial de los países agroexportadores; hoy, la Argentina sigue una tendencia totalmente opuesta a la mundial. En el mundo no se está aplicando ninguna política de creación de entes estatales de intervención en el mercado granario y, menos aún, un sistema estatal de comercio de granos.

Los desafíos del siglo XXI están vinculados a la seguridad alimentaria, el cambio climático, la bioseguridad, la bioeconomía, la sustentabilidad del sistema, los procesos de integración económica y la generación de empleo de alta calidad, entre otros. En este nuevo contexto, la mayoría de los países –sean exportadores o importadores de alimentos- están tomando medidas destinadas a incentivar la competencia, permitir la libre negociación de precios entre productores y comercializadores, simplificar el funcionamiento de la vida empresarial y rebajar o eliminar los impuestos a los granos.