

Desarrollo de la regulación estatal de la comercialización de granos en la Argentina

*Nicolás Hernán Zeolla**

Las instituciones, normativa y herramientas estatales en concepto de intervención directa en el comercio exterior de granos surgieron al calor de la crisis internacional de los años treinta, se consolidaron en los años posteriores y alcanzaron su máxima expresión con la creación del IAPI. Luego, el gobierno militar de la “revolución libertadora” unificó la intervención directa y normativa en la Junta Nacional de Granos dando inicio a una etapa que, con excepción de la ley de nacionalización del comercio exterior de 1973, significó una retracción en la intervención estatal directa en el comercio exterior de granos. Sin embargo, al comparar la experiencia de la Argentina con otros países de similares características como Australia y Canadá, se observa una trayectoria donde la gestión estatal en el comercio exterior de granos fue más profunda y persistente en el tiempo. En la actualidad, los principales países exportadores de trigo cuentan con una empresa estatal (Rusia, Ucrania, India, China, Turquía) o de productores nacionales (Canadá, Australia) que interviene directamente en el comercio exterior de granos, debido a la existencia de consensos en torno de la soberanía alimentaria, la preservación del ingreso de los productores y la conformación de un tipo de estructura económica nacional. Por tales razones, en el ámbito de la economía argentina debería generarse una herramienta de política similar, ya sea dentro de las empresas estatales existentes (YPF, Fabricaciones Militares) o de otra creada para ese objetivo.

Palabras Clave: Comercialización de granos - Regulación estatal al comercio exterior - Estructura económica argentina.

* Licenciado en Economía FCE-UBA, magister en Desarrollo Económico IDAES-UNSAM, doctorando en Economía FCE-UBA. Docente FCE-UBA, UNDAV y FSOC-UNLZ. Investigador becario doctorado IDAES-UNSAM/CONICET y asistente de investigación Dpto. Economía Política y Sistema Mundial-CCC. nicolaszeolla@gmail.com.

Development of State regulation in commercialization of grains in Argentina

State institutions, rules and instruments regarding the direct involvement in foreign trade of grains in Argentina arose with the heat of the great depression crisis during the thirties, being later consolidated and achieving its highest level with the creation of the Argentine Industrial Production Institute (IAPI) . After this, the military coup of the “liberating revolution” in 1955 unified the direct intervention instruments and rules with the National Grains Board, marking the beginning for a continuous decline in the State direct involvement in grains trade - except for the nationalization of the international grain trade law in 1973 -. However, comparing the Argentine experience with other countries with similar characteristics such as Australia and Canada, a different path is observed, because State administration of grains international trade was more persistent and intensive. Nowadays, the main wheat exporting countries have a State owned firm (Russia, Ukraine, India, China, Turkey) or national producers boards (Canada, Australia) that directly intervenes in foreign trade of grains, because of the existence of consensus around issues such as food sovereignty, producers' income levels or a specific national structure shape. For these reasons, the Argentine economy should have some kind of similar political tool, either as a part of an existing state owned enterprise (YPF, Fabricaciones Militares) or a different one developed for that purpose.

Keywords: Grains trade – State intervention in foreign trade – Argentine economic structure

Fecha de recepción: mayo de 2015

Fecha de aceptación: junio de 2015



1. Introducción

Producto de una industrialización incompleta, la estructura económica argentina posee, de manera simplificada, una dualidad fundamental. Esta se deriva de la existencia de dos sectores, el campo y la industria, con productividades diferentes (Diamand, 1972).

Debido a las características especiales de sus suelos, el sector agropecuario nacional es muy productivo en el nivel internacional, puede exportar y genera recursos excedentes, apropiables en forma de renta (Arceo, 2003).

En el ámbito de la política económica nacional, la producción agropecuaria y sus manufacturas derivadas es la principal fuente en la provisión de divisas para financiar las importaciones industriales, constituyendo el elemento principal de la política monetaria y cambiaria del Estado. A su vez, a diferencia de otros países, en el nuestro el recurso natural que genera renta se encuentra ajeno al control directo del Estado. En este sentido, los problemas de descalce cambiario se generan a partir de decisiones de producción que son tomadas de manera privada pero que afecta directamente la capacidad colectiva de financiar importaciones (Nicolini y Bus, 2007)¹.

En términos distributivos, existe una relación directa entre los movimientos del tipo de cambio, el monto apropiable de renta agraria y la determinación de los salarios reales. Las devaluaciones encarecen los bienes importados (y el bien agrario exportable) incluido en la canasta de consumo de los trabajadores, reduce la demanda agregada y el ingreso total (Olivera, 1962; Kurgman y Taylor, 1978).

Por ello, el estudio del problema de la generación, distribución y apropiación de la renta agraria en la Argentina y las instituciones estatales intervinientes, resulta fundamental para comprender el tipo de estructura económica que existe en la actualidad. En este sentido, el objetivo de este trabajo será presentar los principales aspectos de las instituciones reguladoras del comercio de granos en la Argentina desde principios del siglo veinte a la actualidad.

La presentación estará dividida en cuatro secciones además de esta introducción. En la segunda sección se expondrá la etapa de surgi-

¹ En Chile, por ejemplo, el gobierno de la Unidad Popular nacionalizó el cobre y puso su producción y comercialización bajo propiedad estatal. En la actualidad, del total de las exportaciones de cobre el Estado exporta directamente la mitad. Respecto del petróleo, actualmente las siete principales empresas de los países con mayores reservas de petróleo son estatales: la árabe Saudi Aramco; la iraní Nioc; la iraquí Inoc, Petróleos de Venezuela (Pdvsa), Petrochina de China, la rusa Gazprom, la brasileña Petrobras y Petronas de Malasia.

miento y ampliación del rol del control directo del Estado sobre el comercio exterior, los objetivos y las funciones que tenía las instituciones que posteriormente se unificarían en la Junta Nacional de Granos. A continuación, en la sección tres se discutirá críticamente el proceso de decadencia que culminaría en la liquidación de la Junta. Luego, en la sección cuatro se hará mención de la experiencia comparada de la Junta canadiense y australiana de Trigo. Asimismo, allí también se dará cuenta de las herramientas actualmente existentes en un conjunto amplio de países para la intervención estatal en el comercio de granos, principalmente de Trigo. Por último, en la sección cinco se presentaran las conclusiones.

2. Orígenes y desarrollo de la Junta Nacional de Granos

2.1. La producción agropecuaria y comercio exterior durante el modelo agroexportador hasta la primera guerra mundial y el crash del treinta

En el período del modelo agroexportador de 1880 a 1914-30, de la mano del ciclo ganadero, la producción granaria registró una notable expansión. Hacia el año 1900 la cantidad de hectáreas sembradas de trigo, maíz y lino eran más de 4,4 millones y hacia 1914 estos cultivos habían expandido su superficie sembrada en un 158%, totalizando más de 11,6 millones de hectáreas (**cuadro 1**).

Cuadro 1. Superficie sembrada, producción y rinde cultivos trigo, maíz y lino. Años 1899-1914.

| Años | Trigo | | | Maíz | | | Lino | | |
|-----------|---------------------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------|
| | Superficie Sembrada (Hectáreas) | Producción (Toneadas) | Rinde (toneladas) | Superficie Sembrada (Hectáreas) | Producción (Toneadas) | Rinde (toneladas) | Superficie Sembrada (Hectáreas) | Producción (Toneadas) | Rinde (toneladas) |
| 1899/1900 | 3.250.000 | 2.766.589 | 0,85 | 1.009.000 | 1.412.600 | 1,40 | 355.329 | 225.185 | 0,63 |
| 1900/01 | 3.379.749 | 2.034.438 | 0,60 | 1.255.346 | 2.510.700 | 2,00 | 607.352 | 389.954 | 0,64 |
| 1901/02 | 3.296.066 | 1.534.405 | 0,47 | 1.405.796 | 2.134.200 | 1,52 | 782.880 | 365.035 | 0,47 |
| 1902/03 | 3.695.343 | 2.823.853 | 0,76 | 1.801.644 | 3.783.500 | 2,10 | 1.307.196 | 711.352 | 0,54 |
| 1903/04 | 4.320.000 | 3.529.100 | 0,82 | 2.106.819 | 4.450.000 | 2,11 | 1.487.779 | 937.600 | 0,63 |
| 1904/05 | 4.903.124 | 4.102.600 | 0,84 | 2.287.040 | 3.574.200 | 1,56 | 1.082.890 | 740.000 | 0,68 |
| 1905/06 | 5.675.293 | 3.672.231 | 0,65 | 2.717.300 | 4.951.000 | 1,82 | 1.022.782 | 591.900 | 0,58 |
| 1906/07 | 5.692.268 | 4.245.434 | 0,75 | 2.851.300 | 1.823.000 | 0,64 | 1.190.647 | 825.600 | 0,69 |
| 1907/08 | 5.759.987 | 5.238.705 | 0,91 | 2.719.260 | 3.456.000 | 1,27 | 1.391.467 | 1.140.000 | 0,82 |
| 1908/09 | 6.063.100 | 4.250.086 | 0,70 | 2.973.900 | 4.500.000 | 1,51 | 1.534.300 | 1.048.900 | 0,68 |
| 1909/10 | 5.836.550 | 3.565.556 | 0,61 | 3.005.000 | 4.450.000 | 1,48 | 1.455.600 | 716.615 | 0,49 |
| 1910/11 | 6.253.180 | 3.974.520 | 0,64 | 3.215.350 | 7.030.000 | 2,19 | 1.503.820 | 595.252 | 0,40 |
| 1911/12 | 6.897.000 | 4.523.000 | 0,66 | 3.422.000 | 7.515.000 | 2,20 | 1.630.000 | 572.400 | 0,35 |
| 1912/13 | 6.918.450 | 5.100.000 | 0,74 | 3.830.000 | 4.995.000 | 1,30 | 1.900.000 | 1.130.000 | 0,59 |
| 1913/14 | 6.573.540 | 2.850.123 | 0,43 | 4.152.000 | 6.684.000 | 1,61 | 1.834.000 | 938.016 | 0,51 |
| 1914/15 | 6.261.000 | 4.604.000 | 0,74 | 4.203.000 | 8.260.000 | 1,97 | 1.723.000 | 1.144.090 | 0,66 |

Fuente: Min. de agricultura, bases de la Anav.org.ar.

Nota: En el periodo 1900-1914 solamente los cultivos Trigo, Maíz y Lino representaron un 92% de la superficie sembrada total

Cuadro 2. Principales empresas controlantes del comercio exterior de granos, año 1914.

| Nr. | Firma | Nacionalidad | % del total | % acumulado |
|-----|---------------------------|--------------|-------------|-------------|
| 1 | Bunge & Born | Alemana | 23 | 23 |
| 2 | Luis Dreyfus & Co. | Francesa | 22 | 45 |
| 3 | Huni & Wormser | Franco-Suiza | 10,5 | 55,5 |
| 4 | Weil Bros. | Alemana | 10 | 65,5 |
| 5 | General Mercantile Co. | Holandesa | 9,5 | 75 |
| 6 | Hardy & Mühlenkamp | Alemana | 7 | 82 |
| 7 | H. Ford & Co. | Inglesa | 7 | 89 |
| 8 | Sanday y Co. | Inglesa | 6 | 95 |
| 9 | Proctor, Garret & Marston | Inglesa | 3 | 98 |
| 10 | Otras | - | 2 | 100 |

Fuente: Commercial Confidential N° 164, 30 Julio 1913, citado en Gravil (1977), p.6.

En este periodo, el Estado tenía un rol pasivo (salvando las demandas de la organización del Estado nacional, fomento de la inmigración, promoción de la educación pública) y no intervenía directamente en la economía. El crecimiento económico se basaba sobre el endeudamiento externo y un continuo balance favorable del comercio exterior; estructurando un modelo de acumulación totalmente dependiente de los ciclos de los países centrales, donde cualquier variación en el sector externo producía graves alteraciones (Rapoport, 2003). Hacia 1908 ya se visualizaba cierto estancamiento de la capacidad de seguir expandiendo la producción mediante la expansión de la superficie explotada (sobre todo en el área pampeana) (Bunge, 1921). La primera guerra mundial dio la primer alerta sobre las vulnerabilidades del modelo agro-exportador (afectando las exportaciones de carne) y la crisis internacional de 1930 marcó su quiebre definitivo (Gerchunoff y Aguirre, 2006).

Respecto del destino de la producción y la estructura del comercio exterior, sólo el 25% de la producción agrícola era consumido en el país y el 75% tenía como destino la exportación. La exportación de la producción granaríá estaba concentrada en muy pocas firmas, todas ellas extranjeras (**cuadro 2**).

Entre las cinco más importantes se encontraban Bunge & Born (alemana), Dreyfus (francesa), Huni & Wormser (franco-suiza), Weil (alemana) y General Mercantile (holandesa), y entre ellas controlaban el 75% del total de las exportaciones.

Respecto de la producción de carne, la exportación se encontraba aún más concentrada. Desde 1907 con la aparición de la carne congelada, la participación nacional en la industria se diluyó. Hacia 1913 tres

Cuadro 3. Principales empresas controlantes del comercio exterior de carnes, año 1913.

| N° | Firma | Nacionalidad | % del total | % acumulado |
|----|---|-------------------|-------------|-------------|
| 1 | Chiefly Swift, Armour, Wilson, Morris Cudahy. | Estadounidense | 42,6 | 42,6 |
| 2 | Chiefly Vestey Bros. | Inglesa | 32,5 | 75,1 |
| 3 | South American Fresh Meat (Sansinena) | Inglesa-Argentina | 24,9 | 100 |

Fuente: Jones (1920), p. 170.

empresas extranjeras (con alguna vinculación local) controlaban el 100% de las exportaciones de carne (**cuadro 3**).

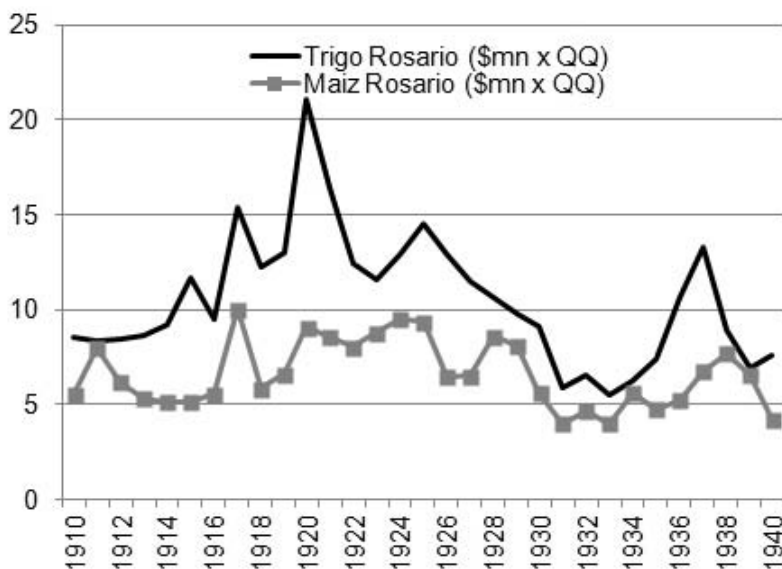
El advenimiento de la primera guerra mundial primero, y la crisis internacional de los treinta después, interrumpió la capacidad de importar productos manufacturados desde los centros industriales, lo que supuso un desafío inédito para la industria local. Esto contribuyó a crear una protección “de hecho” sobre la producción local, dando origen a un incipiente proceso de industrialización.

2.2. La intervención estatal en un gobierno de la elite liberal conservadora

La dependencia de la economía nacional de los flujos del exterior hizo que la disminución de precios de los cultivos repercutiera fuertemente en la economía doméstica. Entre 1925 y 1933 los precios del trigo disminuyeron un 64% y los del maíz un 57 por ciento (**gráfico 1**)².

En este contexto se hacía necesaria la intervención estatal que protegiese los intereses de las elites agrarias locales. Esto dio origen a una interesante paradoja histórica, donde fueron los gobiernos conservadores encabezados por las viejas elites liberales los que dieron los primeros pasos en la intervención estatal en la economía. En un principio, las medidas adoptadas buscaban una intervención “en el corto plazo” hasta tanto los mercados internacionales volvieran a la “normalidad”. En el plano internacional, no era algo descabellado ya que estaba en línea

² Sin embargo, la superficie sembrada continuó expandiéndose, buscando compensar con mayor producción la caída en los ingresos. El trigo alcanzó su extensión máxima en la campaña 1938/39 con 8,6 millones de ha sembradas (más del 50% del total) y el maíz en el año 1935/36 con más de 7,6 millones de ha y el lino en 1936-37 con casi 3,5 millones de ha. En el caso de la carne, la tendencia a la baja se registró mucho antes (1910-24, -60%) y se profundizó durante la crisis de los años treinta (1925-33, -51%) para luego permanecer estancado (1934-40, 10%).

Gráfico 1. Precios Trigo y Maíz, años 1910-1940.

Fuente: Bolsa de Cereales de Rosario.

con la política económica adoptada por Estados Unidos y otros países industriales.

Entre el conjunto de medidas se dispuso la intervención de distintos mercados. En materia cambiaria, una de las primeras medidas adoptadas hacia 1931 fue la creación de la comisión de control de cambios, que tendría por función fijar el valor de las divisas y un sistema de permisos para habilitar la compra, lo que posteriormente terminaría estableciendo un desdoblamiento cambiario de hecho. También se incrementaron un 10% los aranceles aduaneros, lo que favoreció acentuar el efecto proteccionista que tenían las disposiciones cambiarias.

Respecto del mercado de bienes, entre 1930 y 1940 se crearon veintidós organismos autónomos y veinticinco sin autonomía como herramientas de intervención estatal en sectores productivos como cereales, carnes, azúcar, textiles, vitivinícolas, algodón, etc. (Rapoport, 2003). Sólo para el año 1938 ya había 17 comisiones que se hacían cargo de diferentes actividades (Persello, 2003)³.

³ Entre ellas estaban del aceite, del azúcar, de la industria lechera, del extracto de quebracho, de productos alimenticios, de contralor de rotulados, para combatir el sorgo de

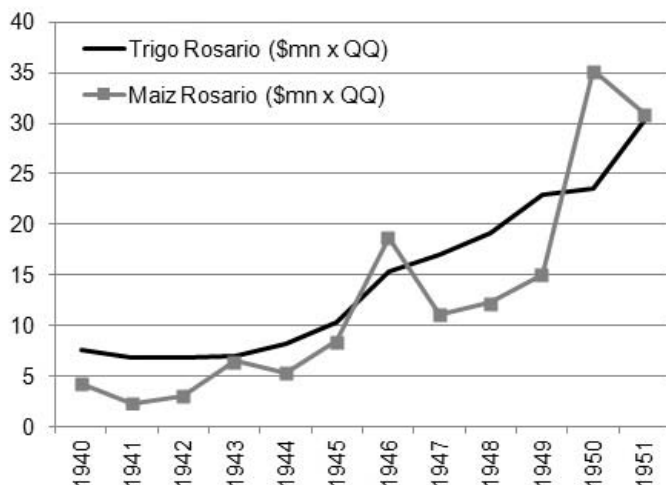
En materia de mercados agropecuarios, el año 1933 es de mucho movimiento. En materia comercial, ese año se firma el pacto “Roca-Runciman”, para garantizar una cuota de exportación de carnes a los mercados británicos; a cambio nuestro país garantizaría la disposición de las divisas necesarias para la repatriación de utilidades del conjunto de empresas británicas en nuestro país. En materia del comercio de granos, en 1933 se sanciona la ley 11.742 que crea la *Dirección Nacional de Granos y Elevadores*, que es el primer antecedente directo de intervención del Estado en el comercio de granos. Este organismo tenía por objeto crear una red oficial de elevadores para fortalecer la posición de negociación de los productores frente al poder de las empresas exportadoras. Sin embargo, ese mismo año, frente a la crisis desatada se ve obligado a adquirir algunos granos para proteger al productor y se crea la *Junta Reguladora de Granos* por decreto 31.864/33. Esta Junta tenía como objetivo la conformación de *pools* de productores para officiar de intermediarios en la venta de la producción a las casas comercializadoras. De este modo, se crean dos instancias de intervención donde el área de Elevadores estaría encargado de la normativa y control de la comercialización, en tanto que la Junta se encargaría del movimiento (con mayor o menor intervención estatal) de la producción⁴. En materia de carnes, en 1933 también se sanciona la ley 11.747 que crea la Junta Nacional de Carnes, que tenía una función más amplia que las anteriores. Esta ley contenía la intención de crear un frigorífico estatal, una entidad público -privada en el manejo de comercio, etc., aunque su directorio estaba mayoritariamente conformado por entidades del sector⁵.

Posteriormente, en 1935 se sanciona la ley 12.253 o “ley de Granos” que crea la *Comisión Nacional de Granos y Elevadores*, que establece por primera vez la apertura de un registro para todas las personas que se dedicasen al comercio interno o externo de granos en el país, con control obligatorio sobre todos los embarques. La Comisión también tenía la posibilidad de asesorar al poder ejecutivo sobre condiciones de transacción de granos y contaba con incumbencia sobre la autorización en materia de normativa genética (León y Rossi, 2006).

Alepo, de condonación de deudas y semillas, para abaratamiento del costo de los alimentos, del estudio de la tierra, protectora de la fauna americana, de fomento del caballo de guerra, nacional de bosques, de fomento de la piscicultura, de enseñanza agrícola, de oceanografía y pesca marítima (Persello, 2006:89).

⁴ Los mismos sistemas de “control” y “movimiento” separados se adoptaron en Canadá y Australia durante el mismo periodo.

⁵ Había tres representantes del gobierno nacional, dos de la Intendencia Municipal de la Capital, cinco de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y siete personas en carácter de ganaderos y expertos en el comercio e industria de la carne.

Gráfico 2. Precios Trigo y Maíz, años 1940-1951.

Fuente: Bolsa de Comercio de Rosario y FED.

2.3. La experiencia del IAPI

Finalizados los gobiernos conservadores, hacia el año 1943 se sanciona el decreto/ley 13.650 que crea la *Dirección Nacional de Granos y Elevadores*, en reemplazo de la Comisión Nacional, que pasa a depender del Ministerio de Economía. Posteriormente, en el año 1944 el decreto 10.107 declara de utilidad pública a los elevadores de granos privados, expropiando la totalidad de las instalaciones de almacenaje de 13 compañías privadas, que hasta ese momento manejaban la actividad (Barsky, 1993). Ese mismo año, se crea la *Junta Reguladora de la Producción Agrícola*, ampliando las funciones y el accionar de la *Junta Reguladora de Granos* a mayores cultivos. Durante este periodo, debido a la finalización de la segunda guerra, los términos de intercambio de los productos agrícolas mejoran sustancialmente. Si hasta ese entonces la Junta Reguladora subsidiaba a los productores estableciendo precios mínimos en el mercado interno, el establecimiento de precios de referencia por debajo de los de venta en el mercado internacional hará que la ecuación de transferencia de ingresos comience a revertirse. Entre el año 1940 hasta el año 1951 el precio del trigo en el mercado interno aumentó un 36% y el del maíz un 98% en tanto que en los mercados internacionales (Chicago), para el mismo periodo el trigo aumentó un 79% y el maíz un 88% (**gráfico 2**). Este menor aumento en el mercado doméstico se explica por la intervención directa en el mercado agrope-

cuario y el comercio exterior de la producción que realizaba el nuevo gobierno peronista.

Una herramienta clave en este sentido fue la creación del *Instituto Argentino de Promoción del Intercambio* (IAPI). Sobre la base de la *Corporación para la Promoción del Intercambio*, en el año 1946 por el decreto 15.350 se crea el IAPI que formalmente y hasta 1949, dependía del nacionalizado Banco Central. Lo mismo sucede con la *Junta Nacional de Carnes* a partir de 1946. El IAPI tenía el derecho exclusivo de manejar casi la totalidad de las exportaciones de granos, carnes, lino, cueros y otros productos primarios. Entre sus funciones comerciales se encontraba la compra de casi la totalidad del trigo, que luego exportaba y distribuía en el mercado interno, en cuanto a los otros cereales (avena, cebada, centeno) sólo adquiría los cupos necesarios de exportación y dejaba en manos privadas las cantidades para consumo interno, respecto de las oleaginosas el IAPI compraba la totalidad de la producción y luego entregaba por cupos a los industriales para que las procesaran y posteriormente distribuía el aceite en el mercado internacional, las operaciones de carnes, cueros grasas y sebos variaban en proporciones diferentes de acuerdo con los años. Entre sus funciones financieras el IAPI otorgaba fondos a las reparticiones públicas para la compra de bienes de capital, entre éstas se destacan la intervención en la compra de ferrocarriles, teléfonos, buques para la Marina Mercante; financió a las provincias la compra de camiones, tractores, equipos para obras viales y al sector privado como la industria frigorífica, metalúrgica, jabonera, etc. En cuanto a su intervención en el mercado interno, el IAPI fijaba directamente precios de mercaderías (pan, carne, harina), compraba excedentes de sobreproducción y se comprometía a no venderlos en el mercado interno, adquiría materia prima para ser procesada por cuenta y orden del instituto (lino), también realizaba actividades de promoción y fomento donde incurría en déficit en zonas desfavorecidas (fenómenos climáticos), al sostener el salario real con el abastecimiento de productos de consumo masivos. Fue un agente importador de productos que, en un contexto de posguerra eran de dificultosa compra, distribuyéndolos posteriormente al mercado interno, mediante distintos procedimientos (Novick, 1986). A estas políticas sobre intervención directa en el comercio exterior de granos se sumaron otras de orden comercial (flota mercante nacional, infraestructura ferroviaria, inversión en puertos) que vinieron a complementar las otras medidas hacia el sector agropecuario como el congelamiento de los arrendamientos rurales y el Estatuto del Peón.

Respecto del registro y control del comercio exterior, en 1954 la ley 14.378 crea el *Instituto Nacional de Granos y Elevadores* (INGE), en reemplazo de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores.

Por otro lado, la política seguida por el IAPI fue dinámica de acuerdo con las circunstancias, ya que no siempre implicó un atraso de los precios internos en relación con el alza de los precios internacionales. En el año 1950 cuando la producción de maíz cayó un 75% los precios en el mercado interno aumentaron mucho más de lo que lo hicieron en los mercados internacionales. Lo mismo sucedió con el trigo a partir del año 1951⁶.

En el **cuadro 4** se resume esta normativa, junto con el resto de decretos/leyes que se explicaran más adelante.

En este cuadro se presentan el tipo de norma (año de sanción, tipo, número), el objetivo que tuvo (creación, ampliación, liquidación), el nombre del organismo de intervención que creó y el grado sobre la comercialización que tuvo (baja, media, alta). Asimismo, el ordenamiento por colores tiene que ver con el tipo de rubro que se proponía regular: granos (gris), carnes (negro) o ambos (blanco).

3. Desarticulación, privatización y liquidación

3.1. La liquidación del IAPI y la desarticulación

El programa intervencionista y planificador que tenía el peronismo cambia completamente en 1955. Derrocado el Gral. Perón por el golpe de estado de la autoproclamada “revolución libertadora”, el nuevo gobierno dictatorial replantea todo el esquema de comercio exterior. Ese mismo año se sancionan el decreto/ley 2.539 que disuelve el IAPI y el decreto/ley 7.501 que disuelve el INGE. En el año 1956 el decreto/ley 8.509 establece a la *Junta Nacional de Carnes* como ente autárquico y el decreto/ley 19.967 crea la *Junta Nacional de Granos* (JNG) unificando las funciones de la INGE y el IAPI, que con mayor o menor intervención dependiendo de cada período, ambas Juntas mantendrán los nom-

⁶ Existen dos elementos de debate sobre la política agropecuaria del peronismo y sus resultados producto de las “señales de precios” establecidas por el IAPI. Siguiendo a Faldor (1975), no existió tal atraso ya que los precios de 1945-49 fueron 28% superiores, en el caso del maíz un 32%. Además, el rol del IAPI fue clave en facilitar la venta de productos, otorgando créditos a los países europeos en reconstrucción. Otra crítica se relaciona con que subsidiaba la industria nacional pero, según detalla Ruiz (2011) sobre los informes contables del Instituto se desprende que las ganancias obtenidas de las operaciones propias del organismo (comercio exterior) era inferior a los m\$N 4.500 en tanto que los fondos generados por endeudamiento eran m\$N 23.000, dando cuenta de que la mayor financiación de gastos se hizo vía créditos haciendo del IAPI una institución financiera bajo la órbita del Estado capitalizada por el Banco Nación y el Banco de Crédito Industrial. En este sentido, parece quedar claro que el rol principal fue la gestión de divisas necesarias para la financiación de las importaciones del proceso de industrialización.

Cuadro 4. Transformaciones en las instituciones controladoras del comercio exterior en la Argentina 1930-2014

| Año | Tipo de Norma | Nro. | Detalle | Nombre organismo | Intervención |
|------|---------------|--------|--|--|--------------|
| 1933 | Ley | 11.742 | Creación (<i>antecedente</i>) | Dirección Nacional de Elevadores de Granos | Media |
| 1933 | Ley | 11.747 | Creación | Junta Nacional de Carnes (JNC) | Media |
| 1933 | Decreto | 31.864 | Creación | | Media |
| 1935 | Ley | 12.253 | Creación | Junta Reguladora de Granos | Media |
| 1943 | Ley | 13.650 | Creación | Junta Reguladora de la Producción Agrícola | Alta |
| 1944 | Decreto | 10.107 | <i>Declaración de Utilidad Pública Elevadores de Granos Privados</i> | | Alta |
| 1944 | Ley | n/a | Creación- <i>amplia su accionar a más granos</i> | Junta Reguladora de Granos y Elevadores | Alta |
| 1946 | Decreto/Ley | 15.350 | Creación IAPI - <i>control total sobre el comercio exterior</i> | Ins. Nac. de Granos y Elev. (INGE) | Alta |
| 1954 | Ley | 14.378 | Creación | Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (API) | Alta |
| 1955 | Decreto/Ley | 7.501 | Liquidación | Junta Nacional de Carnes (dependiente del BCRA) | Alta |
| 1955 | Decreto/Ley | 2.539 | Liquidación | | Disolución |
| 1956 | Decreto/Ley | 8.509 | Creación (ente autárquico) y unificación unificación INGE- Creación (ente autárquico) | | Disolución |
| 1956 | Decreto/Ley | 19.697 | JNG | | Baja |
| 1963 | Decreto/Ley | 6.698 | Normativa organizadora | | Baja |
| 1963 | Decreto/Ley | 6.698 | Normativa organizadora | | Baja/Media |
| 1967 | Decreto | 7.815 | privados | | |
| 1971 | Decreto/Ley | 19.076 | <i>modificación - utilización de predios de FFAA para silos</i> | | |
| 1973 | Ley | 20.573 | <i>Establecimiento Nuevas Políticas de carnes</i> | | Alta |
| 1973 | Ley | 20.573 | <i>Nacional sobre el comercio exterior</i> | | Alta |
| 1976 | Decreto/Ley | 21.469 | <i>derogación ley 20573 - vuelta a al decreto 6698/63</i> | | Disolución |
| 1977 | resolución | 1.825 | <i>modificación de JNG - registro de compra contra garantía</i> | | modificación |
| 1979 | Decreto/Ley | 22.108 | <i>autorización operación privada de elevadores</i> | | modificación |
| 1982 | Decreto | 168 | <i>autorización arrendamiento de elevadores estatales</i> | | modificación |
| 1984 | Ley | 23.132 | <i>instalación de silos en provincias</i> | | modificación |
| 1991 | Decreto | 2.284 | <i>Liquidación JNG y Liberación de precios mínimos mercado interno</i> | | Disolución |
| 1992 | Ley | 24093 | <i>Ley de puertos (dec. 769/93)</i> | | |
| 1996 | Decreto | 1.343 | <i>Creación</i> | | Baja |
| 2005 | Decreto | 1.067 | <i>Ampliación funciones (todas las del Dec 6698/63)</i> | ONCCA | Media |

bres hasta su liquidación definitiva. A su vez, también se unifican funciones de normativa y control con intervención directa que, hasta ese momento, permanecían separadas en dos áreas distintas del Estado. En este nuevo contexto, el nuevo gobierno dictatorial permaneció ajeno a la intervención del mercado, liberando precios internos de los cultivos y entregando el control del comercio exterior a las grandes empresas exportadoras, aunque sostuvo la administración del sistema público de elevadores y estableció precios mínimos para algunos cultivos.

El comercio exterior estuvo sin normativa clara hasta 1963. En ese año se sancionó el decreto/ley 6.698/63 durante el gobierno de facto de José María Guido, que definía las nuevas funciones de la Junta y sería la referencia legal más importante hasta la actualidad. Según esta normativa, la Junta sería el principal organismo de control de las instituciones que participaran en el comercio interno y externo, fiscalización de operaciones, clasificación y conservación de productos, realización de contratos, regulación de transporte, elaboración de estadísticas, intervención en el comercio y fijación de precios, establecimiento de cupos, administración de silos y elevadores oficiales y realización de convenios y, en casos especiales, el artículo 9 le daba atribuciones a la Junta para que *“Disponga, ejerza el comercio interno o externo de aquellos granos y de los productos y subproductos de la industria oleaginosa en cuya compraventa el Estado nacional decida intervenir en defensa de la producción o cuando la regulación del mercado lo hiciere necesario”*⁷. Aunque por el escaso volumen operado, en esencia el Estado lejos se encontraba de ejercer el control sobre el comercio exterior, cada vez más oligopolizado (León y Rossi, 2006). En línea con este retiro del Estado de la intervención directa en el comercio exterior agropecuario, en el año 1967 se firma el decreto 7.815 que autoriza la operación de elevadores privados. A su vez, en junio de 1971 se sanciona la ley 19.076 que autoriza a acopiadores privados y cooperativas a tomar posesión y administración de predios pertenecientes a Ferrocarriles Argentinos (cercanos a estaciones de trenes) para la construcción de elevadores y silos.

En 1973 se producen cambios sustantivos, aunque excepcionales a la trayectoria seguida en este período. Primero se sanciona la ley 20.535 que establece prioridades de abastecimiento del mercado interno en el comercio exterior de carnes y, con mayor importancia, la ley 20.573 que establece la libre disposición estatal de la producción agrícola del comercio exterior hasta el tope que creyese conveniente (nacionalización del comercio exterior).

⁷ Texto decreto/ley 6.698/63

<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=2&id=52374>

En 1976, el golpe militar dispuso un nuevo giro en la política estatal sobre el comercio exterior. En ese año se firma el decreto/ley 21.469 que deja sin efecto la ley de 1973 y vuelve a la normativa del decreto/ley 6.698/63. En el año 1977 la JNG dicta la resolución 1.825, que cambia la forma de operar del mercado de granos de pago “contra-entrega” a otro en donde el pago de los compradores antecede a la entrega efectiva de granos, generando la posibilidad de financiar a los productores⁸. En el año 1979 se firma el decreto/ley 22.108 que autoriza el establecimiento de puertos privados, que hasta ese momento solo era facultad del Estado y en el año 1982 el decreto 168 habilita que el Estado arriende sus elevadores y silos para que sean operados por empresas privadas. Estas medidas posibilitaron que grandes empresas comercializadoras se adueñaran de una porción de la infraestructura del sistema de comercialización.

3.2. El gobierno radical

En 1983, el gobierno constitucional intentó reactivar el rol intervencionista de la *Junta Nacional de Granos*, pero los resultados fueron limitados. Como parte de esta estrategia, en el año 1984 sanciona la ley 23.132 que autoriza la transferencia de recursos para el armado y la construcción de silos en provincias de “extensión de la frontera agropecuaria” (Jujuy, Tucumán, San Luis, Formosa, etc.) que lo solicitaran. Sin embargo, el sistema de comercialización siguió siendo mixto con preeminencia privada, aunque con algunos intentos de regulación estatal, con la JNG concretando varias operaciones de ventas de granos al exterior directamente a otros Estados (Pierri, 2014).

Igualmente, cualquier iniciativa de política dentro de la década de los ochenta estuvo marcada por la situación económica desfavorable: la caída en los precios de los bienes de exportación y la imperiosa necesidad de exportar para obtener los dólares que demandaba el pago de la deuda externa. A pesar de ello, el gobierno radical mantuvo las retenciones (disminuyéndola en ciertos períodos) y la JNG sostuvo precios internos para ciertos cultivos que protegiese a los pequeños productores, promovió el uso de fertilizantes, semillas y abasteció con gasoil a productores con planes de canje a cambio de granos.

A su vez, durante esta década también existió un conflicto con las grandes empresas exportadoras que aprovechaban su posición de privilegio pagando en la Argentina precios menores que lo que pagaban en Estados Unidos, Australia o Canadá. Se argumentaba que existía algo así como un “costo argentino” en la producción debido a los costos dife-

⁸ Este mecanismo ya estaba muy difundido durante el IAPI y era, en parte, la clave del éxito de esta herramienta pública.

renciales de flete, los costos de operación en los puertos y la imposibilidad de financiar sus exportaciones. Sumado a ello, por distintos vacíos legales (bache de liquidación de divisas) y otras maniobras como la subfacturación de exportaciones, funcionaron como mecanismos encubiertos de fuga de divisas. Desde el aspecto fiscal, la posibilidad de que la JNG financiara mediante la normativa 1.825 la compra de granos con un plazo de entrega hasta cuatro años, implicó la asunción por parte del Estado del riesgo privado de fluctuación de precios y tipo de cambio, que terminó siendo muy perjudicial en términos financieros para la JNG.

3.3. La liquidación final

La liquidación final de la intervención directa del Estado en el comercio exterior llegó en 1989, con el nuevo gobierno. Primero, el plan “Bunge y Born” le quitó la herramienta de financiamiento de la JNG lo que significó la paralización de hecho de su accionar. Luego, en el año 1991 el decreto 2.284 de “desregulación económica” establecía la liberalización de los precios internos, la eliminación de restricciones y controles para el establecimiento de actividades privadas, la disolución de los entes reguladores, las Juntas Nacionales de Carnes y Granos y el traspaso de sus funciones remanentes a la Secretaría de Agricultura y sus organismos de control dependientes. Paralelamente, se anunciaba la eliminación de los derechos de exportación a los productos agropecuarios.

En términos de la estructura de producción y comercio, durante este período debemos mencionar transformaciones como la adopción del paquete tecnológico de siembra directa (aumenta los rindes), la rápida difusión del silo-bolsa (da mayor poder a los productores y resta importancia a los silos). En este sentido, otro elemento relevante es la ley 24.093 por la cual se establece la normativa para la instalación de puertos privados. Esto configura el sistema de localización de empresas transnacionales de producción de aceites y harinas de soja (controlantes del negocio sojero, desplazando a las cooperativas aceiteras de los '80).

De este modo, con la liquidación de las Juntas finaliza la etapa de intervención directa (en retracción desde hacia varias décadas) y se inicia la etapa de creación de organismos de control. En el año 1996 el decreto 1.343 crea la *Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario* (ONCCA), cuya función principal sería la de fiscalizar la comercialización del comercio de granos y carnes establecida a fin de asegurar la transparencia y la libre competencia. Posteriormente, en el año 2005 bajo la presidencia de Kirchner el decreto 1067/05 creó la ONCCA como organismo descentralizado y se le “agrandaron” sus fun-

ciones y atribuciones a todas las establecidas en el decreto 6698/63. En este contexto, quedan en función de la ONCCA las viejas normativas que regulaban la actividad de la Junta Nacional de Granos que además de las facultades de control también quedarían contempladas facultades de intervención sobre el comercio interno o externo de granos, fijar precios mínimos, establecer cupos de exportación, imponer sanciones y excluir del registro a exportadores y ejercer otras atribuciones que considere para mejorar el cumplimiento de la ley (Domingo, Russovich y Moscariello, 2009). En la actualidad, el organismo sólo ejerce sus funciones de control e interviene estableciendo cupos de exportación.

En términos de las etapas de la comercialización podemos dividirlas en primera vuelta (lo que los productores entregan ‘a puerta de tranquera’ a acopiadores), de segunda vuelta (realizado en las bolsas de cereales) el mercado FOB de exportación (firmas exportadoras, cooperativas, industriales o grandes productores) y finalmente el mercado de ventas finales al exterior a empresas o estados (grandes empresas exportadoras, la JNG cuando existió y algunas pocas cooperativas). El punto que se destaca desde la década de los ochenta es el aumento de la venta directa (fuera de las bolsas de granos) de la producción de soja, al amparo de que al no ser un grano que se consumiera localmente (alimento), la regulación no era tan rigurosa (Pierri, 2014).

La estructura de comercio en la actualidad se encuentra fuertemente oligopolizada. Respecto de las exportaciones del complejo sojero, un conjunto de 8 empresas manejan más del 80% del procesamiento y exportación de granos (**cuadro 5**).

En cuanto al trigo, se repite el mismo panorama. Un conjunto de las mismas nueve empresas manejan las principales exportaciones de granos (**cuadro 6**).

Según Pierri (2014:149), este tipo de forma de comercializar la producción generó una estructura dependiente y de progresiva subordinación a las grandes empresas agroindustriales especializadas en el comercio internacional de granos.

4. La experiencia comparada de la ‘Canadian Wheat Board’ y la ‘Australian Wheat Board’

Las mismas preocupaciones por la situación internacional de los treinta que llevo a los gobiernos conservadores-liberales argentinos a intervenir en los mercados agropecuarios, generó reacciones equivalente en los países centrales. En 1933 en EUA se creó la “Commodity Credit Corporation” con la función de estabilizar, sostener y proteger los ingre-

Cuadro 5. Soja – Principales empresas exportadoras, año 2011.

| Nr. | Firma | Granos de soja (tn.) | % del total | % acumulado |
|-------|-----------------|----------------------|-------------|-------------|
| 1 | Cargill | 1.896.131 | 16,8 | 16,8 |
| 2 | Toepfer | 1.845.086 | 16,3 | 33,1 |
| 3 | ADM Argentina | 1.460.351 | 12,9 | 46,0 |
| 4 | Bunge Argentina | 1.404.235 | 12,4 | 58,4 |
| 5 | Dreyfus | 1.344.146 | 11,9 | 70,3 |
| 6 | ACA | 1.207.318 | 10,7 | 81,0 |
| 7 | Nidera | 1.198.751 | 10,6 | 91,6 |
| 8 | otros | 946.695 | 8,4 | 100 |
| TOTAL | | 11.302.713 | 100 | |

| Nr. | Firma | Acete de soja (tn.) | % del total | % acumulado | Nr. | Firma | Pellet de soja (tn.) | % del total | % acumulado |
|-------|-----------------------|---------------------|-------------|-------------|-------|-----------------------|----------------------|-------------|-------------|
| 1 | Cargill | 1.091.579 | 25,1 | 25,1 | 1 | Cargill | 4.658.481 | 16,7 | 16,7 |
| 2 | Bunge Argentina | 718.865 | 16,5 | 41,6 | 2 | Bunge Argentina | 4.517.394 | 16,2 | 32,8 |
| 3 | Aceitera Graf. Deheza | 474.563 | 10,9 | 52,5 | 3 | Aceitera Graf. Deheza | 4.044.411 | 14,5 | 47,3 |
| 4 | Dreyfus | 433.149 | 10,0 | 62,5 | 4 | Dreyfus | 3.074.831 | 11,0 | 58,3 |
| 5 | Noble Arg. | 380.835 | 8,8 | 71,2 | 5 | Mol. Río de la Plata | 2.798.913 | 10,0 | 68,3 |
| 6 | Mol. Río de la Plata | 249.687 | 5,7 | 76,9 | 6 | Vicentin | 2.668.988 | 9,6 | 77,9 |
| 7 | Nidera Arg. | 189.206 | 4,3 | 81,3 | 7 | Noble Arg. | 1.800.437 | 6,4 | 84,3 |
| 8 | Vicentin | 138.261 | 3,2 | 84,5 | 8 | Oleag. Moreno | 1.195.309 | 4,3 | 88,6 |
| 9 | otros | 675.701 | 15,5 | 100 | 9 | otros | 3.182.875 | 11,4 | 100 |
| TOTAL | | 4.351.846 | 100 | | TOTAL | | 27.941.639 | 100 | |

Fuente: Dirección General Mercados Agroalimentarios - Min. Agricultura.

sos y precios de los agricultores⁹. En 1935 en Canadá se creó la “Canadian Wheat Board” o CWB (Junta Canadiense de Trigo), que como institución estatal tenía el derecho exclusivo de compra y venta en el exterior de trigo y cebada (que se producía en las provincias de Alberta, Saskatchewan, Manitoba y una pequeña parte de la Columbia Británica).

Como antecedentes a la CWB, el estado canadiense intervino en el comercio de granos en otras ocasiones, principalmente debido a las necesidades en períodos de guerra. En 1912 la “Broad of Grain Commissioners” (*Junta de comisionados de Granos*) solo tenía la función de regular el comercio. En 1915 el Estado le dio a la junta de comisionados el control sobre todas las exportaciones de trigo. Algo similar sucedió en 1917, los precios desfavorables en el nivel internacional motivaron la creación de la “Board of Grain Supervisors” (*Junta de Supervisores de Granos*) a hacerse cargo del monopolio del comercio exterior e interior de trigo, con atribuciones sobre la comercialización del resto de los cultivos, y con la capacidad de fijar precios en todo el país.

⁹ <http://www.fsa.usda.gov/FSA/webapp?area=about&subject=landing&topic=sao-cc>

Cuadro 6. Trigo – Principales empresas exportadoras de granos, año 2010.

| Nr. | Firma | Granos de trigo (tn.) | % del total | % acumulado |
|-------|------------------|-----------------------|-------------|-------------|
| 1. | BUNGE ARGENTINA | 786.325 | 20,4 | 20,4 |
| 2. | CARGILL | 625.695 | 16,2 | 36,6 |
| 3. | A.D.M. ARGENTINA | 463.582 | 12,0 | 48,6 |
| 4. | A.C.A. | 345.079 | 8,9 | 57,5 |
| 5. | TOEPFER | 331.932 | 8,6 | 66,1 |
| 6. | NIDERA | 327.577 | 8,5 | 74,6 |
| 7. | DREYFUS | 310.902 | 8,0 | 82,6 |
| 8. | OLEAG.MORENO | 235.221 | 6,1 | 88,7 |
| 9. | A.G.D. | 140.599 | 3,6 | 92,3 |
| 10. | Otros | 296.106 | 7,7 | 100,0 |
| Total | | 3.863.018 | 100 | |

Fuente: Dirección General Mercados Agroalimentarios - Min. Agricultura.

Posteriormente, en 1919 se crea la “Canadian Wheat Board” (con el mismo nombre que la de 1935, aunque sólo con vigencia de un año) que establece precios mínimos para esa cosecha.

Durante la década de 1920 la intervención estatal en el sector fue menor y los agricultores comenzaron a organizar cooperativas para comprar trigo y revenderlo en el exterior, desplazando a los operadores privados de comercialización y acopio.

La crisis de los años hizo que los productores no pudieran cubrirse ante la baja de los precios y muchos quebraron. En este contexto, los agricultores pretendían excluir a las empresas privadas del centro de las operaciones. Esto revivió la idea de la “Canadian Wheat Board” creada en 1919. Por ello, en 1935 se recrea como institución permanente la “Canadian Wheat Board” que tenía el objetivo principal de garantizar precios mínimos a los productores. Posteriormente, las dificultades de abastecimiento de la segunda guerra expandió la incumbencia de la CWB a avena, cebada, lino, maíz, colza y girasol. Durante los años cincuenta la incumbencia de la Junta se expandió, pasando a ser la “única ventanilla” de compra de la producción de trigo y cebada, tanto para la exportación como para el consumo interno de personas. En 1998 la Junta pasó de ser una institución más del gobierno a tener una estructura de “gobierno compartido” con una junta de directores y el gobierno federal. En el año 2011 se aprobó una ley que buscaba desmonopolizar el mercado de trigo y privatizar la CWB, transfiriendo a las cooperativas de productores que voluntariamente se constituyeran para su administración, con plazo hasta el 2017. Recientemente, en agosto de 2012

perdió su facultad de “única ventanilla” terminando con su capacidad legal de monopolio sobre el comercio exterior, aunque de hecho continúa siendo el actor más relevante en el comercio exterior de granos dentro del país.

En la práctica, el funcionamiento de la Junta es pagado por los productores, con un porcentaje de gastos administrativos de su cosecha. Todos los años, la Junta establece un precio inicial que es garantizado por el gobierno en función de la situación esperada en el mercado internacional. Los ingresos realizados durante un año van a una cuenta especial propiedad de los productores. Si al final de año, deducidos los costos administrativos, quedase un excedente, éste se reparte entre los productores configurando un precio final equivalente al 100% del valor del producto y, caso contrario si hubiese pérdidas, el gobierno federal afronta el déficit (De Guiguet, 1993). Asimismo, los servicios de acopiadores privados y cooperativas contratados son pagados por la Junta, bajo las tarifas que fija la “Canadian Grain Commission” (Comisión Canadiense de Granos). Esta entidad también es la encargada de fijar normas de calidad del grano, inspección de entregas y recibos, supervisión de terminales, etc. Más recientemente, comenzaron transformaciones en la CWB.

En cuanto a la experiencia australiana, resulta ser muy similar a la canadiense. Las etapas podrían dividirse en intervención (1939-1989), desintervención parcial (1989-2008) y no intervención (2008-actualidad) (Boaitey, 2013).

Las primeras intervenciones estatales en el comercio exterior de granos se produjeron en 1914 durante la primera guerra mundial, cuando en un contexto de escasas e incertidumbre, el gobierno nacional compraba toda la producción de trigo. Luego en 1939, desatada la segunda guerra mundial, se establece la “Australian Wheat Board” o AWB (Junta Australiana de Trigo) que le permitía al Estado adquirir todo el trigo y revenderlo si fuese necesario. En 1940 se estableció un esquema de precios mínimos cuyas funciones eran la de elevar los ingresos de los productores. En 1948 se diseñó un esquema de precios internos que reflejase los costos de producción, con la diferencia de los ingresos resultantes se estableció un fondo que subsidiase precios allí donde era necesario. Este sistema fue un elemento clave en la industrialización australiana de la década de los sesenta. En la década de los setenta se introdujeron algunas modificaciones respecto de la determinación de los precios, debido a las críticas recibidas sobre el costo fiscal del sistema centralizado y la sobreproducción de trigo.

En 1989 el gobierno removió el monopolio de la AWB sobre la venta de trigo en el mercado interno y la garantía de precios mínimos. En abril

de 1997 la AWB fue privatizada y actualmente es una sociedad anónima llamada "AWB limited", dividida en accionistas "clase B" que aportan capital y participan en la distribución de dividendos y "clase A", los productores que efectivamente controlan la compañía y no reciben dividendos. Las funciones de organismo de control que tenía la AWB fueron transferidas a la Weath Export Authority creada para tal caso. En el año 2001 la AWB comenzó a cotizar en bolsa.

En el año 2008, por problemas de corrupción en la venta de granos a cambio de petróleo a Irak, el estatus de "ventanilla única" que tenía "de hecho" la AWB limited fue retirado cuando el gobierno eliminó el financiamiento que brindaba a las operaciones de los productores. Esto abrió la posibilidad a la operatoria de otras firmas transnacionales como Glencore, Dreyfus, Vittera y para que un conjunto de cooperativas nacionales organizaran la comercialización de su producción como CBH y Graincorp. En 2010 AWB limited fue vendida a Cargill. En la actualidad, la empresa AWB limited (Cargill Australia) maneja alrededor del 24-30% de la producción total de trigo (Boaitey, 2013)¹⁰. Las presiones a la salida de estas Empresas Estatales de Comercio (STE) están relacionadas con un conjunto de regulaciones impulsadas por los países ya industrializados en las rondas de Uruguay y actualmente en Doha, sobre acceso a los mercados (artículo II, Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994)¹¹.

En la actualidad, Canadá y Australia son dos actores sumamente relevantes en el comercio mundial de trigo junto con otros países.

Como se observa en el **cuadro 7**, para la campaña 2013/14 se estima que EUA va a exportar el 19% del trigo mundial, Rusia el 14%, Canadá el 13% y Australia el 12%. En el décimo lugar se encontraría la Argentina con una participación estimada del 2,4%.

Es decir, que entre 10 países entre los que se encuentran EUA, Rusia, Australia, la Unión Europea (como región), Ucrania, India, China, la Argentina y Turquía comprenden casi el 90% de las exportaciones totales de trigo.

En todos ellos, menos en la Argentina, existen mecanismos estatales de intervención directa que permiten gestionar el comercio exterior de granos. EUA cuenta con mecanismos de subsidios cruzados entre la "Commodity Credit Corporation" (CCC) y la agencia estatal Farm Service Agence (FSA) que controla cuotas de producción, establece precios de referencia y distribuye subsidios. En Rusia la empresa estatal "United Grain Company", que desde el año 2012 pertenece en un

¹⁰ <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/aa339c7a-0880-11e0-80d9-00144feabdc0.html>

¹¹ http://www.wto.org/english/tratop_e/statra_e/statra_info_e.htm

Cuadro 7. Principales países exportadores de trigo 2013/14

| Nr. | País | Exportaciones mundiales de trigo | | |
|-----|----------------|----------------------------------|-------------|-------------|
| | | mill tn | % del total | % acumulado |
| 1 | Estados Unidos | 27,2 | 19,2 | 19,2 |
| 2 | Rusia | 19,8 | 14,0 | 33,2 |
| 3 | Canadá | 18,1 | 12,8 | 46,0 |
| 4 | Australia | 18,0 | 12,7 | 58,7 |
| 5 | Unión Europea | 15,1 | 10,7 | 69,4 |
| 6 | Ucrania | 9,5 | 6,7 | 76,1 |
| 7 | India | 8,8 | 6,2 | 82,3 |
| 8 | China | 5,0 | 3,5 | 85,8 |
| 9 | Argentina | 3,4 | 2,4 | 88,2 |
| 10 | Turquía | 1,0 | 0,7 | 88,9 |
| 11 | Otros | 15,7 | 11,1 | 100 |
| | Total | 141,5 | 100,0 | |

Fuente: Departamento de Agricultura de los EUA.

51% al Estado ruso y en 49% al grupo de capitales ruso “summa group” propietario de los principales puertos, tiene capacidad de venta directa y acopio de la producción de granos. En Canadá la CBW va camino a quedar en mano de los productores canadienses y, a pesar de no existir regulaciones de “ventanilla única”, funciona un monopolio de hecho controlando la mayoría de las exportaciones de trigo. Australia desde el año 2008 vivió un proceso de retiro de la intervención directa del Estado en el comercio exterior de trigo (privatización de AWB, quita financiamiento estatal a la compra de granos) y la penetración de las grandes compañías transnacionales (Cargill, Deyfus, etc.) aunque los productores participan en el directorio de la AWB y existen cooperativas de productores que exportan de manera directa. La Unión Europea interviene con fuerza en la producción agrícola a través de la “política agraria común” mediante un sistema de pago directo a los agricultores¹². En Ucrania existe un Fondo Estatal especial de compra y almacenaje de trigo que opera en el mercado de manera directa alrededor del 20% de la producción del país (Zhygadlo, Sikachyna y Kobuta, 2012). En India la “Food Corporation of India” tiene como fin servir de sostén de precios y garantizar la distribución de la producción al interior del territorio nacional¹³ e incluso exporta alrededor de 0,3 millones de toneladas de trigo de manera directa¹⁴. Respecto de China la empresa estatal “China

¹² http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/ag0003_en.htm

¹³ <http://fciweb.nic.in/articles/view/268>

¹⁴ http://articles.economicstimes.indiatimes.com/2014-01-12/news/46113046_1_fci-godowns-wheat-exports-indian-wheat

National Cereals, Oils and Foodstuffs Corp” (COFCO) controla casi la totalidad del comercio exterior de granos para empresas nacionales y provinciales de comercio de granos, en el pasado controlaba la totalidad del comercio exterior hasta que los acuerdos con la OMC permitieron a cualquier usuario final importar trigo, maíz, arroz, aceites vegetales, azúcar y algodón (Carter y Rozelle, 2002). En Turquía existe la empresa estatal “Turkish Grain Board” (TMO) fundada en 1938, para importar y exportar trigo cuando es necesario y cuenta con una capacidad de almacenaje propia de 4,5 millones de toneladas¹⁵.

5. Reflexiones finales

A lo largo de la historia argentina, existieron múltiples instituciones que procuraron mecanismos estatales de intervención directa en el comercio exterior de granos. En su etapa de expansión y afianzamiento (1930-1955) se crearon y consolidaron normativas, registros y controles con herramientas e infraestructura con capacidad de intervención directa en el mercado, orientada a proteger a los productores de las fluctuaciones de precios y garantizando el abastecimiento del mercado interno. Con el golpe de 1955 comienza la etapa de retracción (1955-1991). Tras la liquidación del IAPI y el INGE las funciones estatales de intervención y control quedaron bajo la Junta Nacional de Granos que, con excepción del año 1973, fue retirándose de la intervención directa en el comercio exterior de granos y asumiendo un rol de simple regulador, privatizando las dependencias estatales de silos y elevadores, permitiendo la instalación de puertos privados y, tras la disolución de la Junta de Granos y Carnes en 1991, eliminando cualquier mecanismo de fijación directa de precios (sostén y techo) en el mercado interno. Si bien esta tendencia parecería revertirse durante la última década, con el establecimiento de retenciones (como mecanismos de fijación de precios domésticos indirectos), la creación de una ‘ONCCA ampliada’ en 2005 con la capacidad de fijar cupos de exportación, etc., aún no existe una agencia estatal con capacidad de gestionar directamente el comercio exterior de granos. Por ello, este nuevo contexto de gran volatilidad internacional de los términos de intercambios, dificultades para el abastecimiento de la demanda interna de trigo y otros alimentos, se hace necesario generar nuevos mecanismos estatales (o recrear algunos existentes) de intervención directa en el comercio exterior de granos. La experiencia internacional actual muestra que la mayoría de los principales países exportadores de trigo tienen una empresa estatal (Rusia, Ucrania, India, China, Turquía) o de productores (Canadá, Australia) que interviene activamente en el

¹⁵ <http://www.tmo.gov.tr/Main.aspx?ID=232>

comercio exterior procurando el resguardo de los ingresos de los productores y garantizando la soberanía alimentaria. En este sentido, contar con una herramienta de esta índole resulta indispensable en nuestro país. Entre las alternativas podría pensarse en crear un área de granos dentro otra empresa estatal existente que cuente con infraestructura y capacidad logística para transportar y acopiar la producción (YPF) o dentro del área de defensa (Fabricaciones Militares, Producción agropecuaria de las FFAA) o como una nueva empresa, dependiente del poder ejecutivo y creada para tal caso.

Bibliografía

- Arceo, Enrique (2003). *Argentina en la periferia próspera. Renta Internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes ediciones.
- Barsky, Osvaldo (1993). "La evolución de las políticas agrarias en Argentina". En Bonaudo, Marta; Alfredo Pucciareli. *La problemática agraria*. Nuevas aproximaciones. Bs. As.: CEAL, 3.
- Boaitey, Albert (2013) "Grain market deregulation: a case study of the Canadian and Australian wheat boards." *Journal of Public Affairs* 13.3.
- Bunge, Alejandro (1921), "Nueva Orientación de la Política Económica Argentina" *La Nueva Argentina*, Vol. VI, 1921.pp 449-79 en: Llach, Juan José, "Alejandro Bunge, la Revista de Economía Argentina, y los orígenes del estancamiento económico argentino" Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1250708>
- Carter, Colin A. y Rozelle, Scott (2002). "Will China's Agricultural trade reflect its comparative advantage." *China's Food and Agriculture: Issues for the 21st Century*. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, US Department of Agriculture. *Agricultural Information Bulletin* 775.
- Cockfield, Geoff y Botterill, Linda Courtenay (2007). "Deregulating Australia's wheat trade: from the Australian Wheat Board to AWB limited." *Public Policy* 2.1.
- De Guiguet, Edith (2005). "Coordinación de las Funciones Físicas en la Comercialización de Granos: Contraste del Sistema Argentino y Canadiense." *FAVE* 7.2.
- Diamand, Marcelo (1972). "La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio." *Desarrollo Económico*.
- Domingo, H. Rússovich, C. y Moscariello, A. (2009), "Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario. Vicios congénitos". *La Ley* diario, 12 de marzo de 2009. Disponible en internet: <http://www.mndabogados.com.ar/files/Oncca.pdf> [Citado 8/8/14]

- Gerchunoff, Pablo y Aguirre, Horacio (2006). *La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión*. Vol. 32. United Nations Publications.
- Gravil, R. (1977). "The Anglo-Argentine Connection and the War of 1914—1918". *Journal of Latin American Studies*, 9(01), 59-89.
- Jones, E. G. (1929). "The Argentine Refrigerated Meat Industry". *Economica*, (26), 156-172.
- Kobuta, Iryna, Oleksandr Sikachyna y Vitaly Zhygadlo (2012). "Wheat export economy in Ukraine." *Policy Studies on Rural Transition* 2012-4.
- Krugman, Paul y Taylor, Lance (1978) "Contractionary effects of devaluation", *Journal of International Economics*, 445-456.
- León, Carlos Alberto y Rossi, Carlos Alberto (2003). "La Junta Nacional de Granos", **Realidad Económica** 196.
- McCorrison, Steve y MacLaren, Donald (2007). "Deregulation as (welfare reducing) trade reform: the case of the Australian Wheat Board." *American Journal of Agricultural Economics* 89.3.
- Nicolini, J.L. y Bus, A. G. (2007). "La renta diferencial en la Pampa Húmeda argentina, una estimación por departamento". I Jornadas de Economía Política, UNGS.
- Novick, Susana (1986), *IAPI: auge y decadencia*. Centro Editor de América Latina. Colección Biblioteca Política Argentina. Bs. As.
- Olivera, J.H.G. (1962), "Equilibrio monetario y ajuste internacional", *Desarrollo Económico*.
- Persello, Ana Virginia (2006). "Partidos políticos y corporaciones: las juntas reguladoras de la producción, 1930-1943". Bol. Inst. Hist. Argent. Am. Dr. Emilio Ravignani, pp. 85-118. Disponible en internet: <http://www.scielo.org.ar/pdf/bihaar/n29/n29a03.pdf> [Citado 8/8/14]
- Pierrri, José (coord.) (2014), *Producción y comercio de granos 1980-2012, políticas públicas, grandes empresas y dependencia*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rapoport, Mario (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Editorial Macchi.
- Skogstad, Grace (2005). "The dynamics of institutional transformation: the case of the Canadian wheat board". *Canadian Journal of Political Science*, 38(03), 529-548.