



 Commodities

# Pasado y presente de las Juntas de Granos

Guillermo Rossi

Los mercados agrícolas están alcanzados por diferentes formas de intervención del Estado en casi todos los grandes países productores, exportadores y consumidores de granos y oleaginosas. Lejos de ser un fenómeno moderno, la actuación pública ganó legitimidad en las décadas centrales del siglo XX, en las que se pusieron en marcha en el mundo occidental ambiciosos esquemas de redistribución del ingreso basados en impuestos y subsidios, más otras alternativas que consagraban una mayor participación estatal, como juntas reguladoras o sistemas de stocks de intervención. Al margen de las justificaciones distributivas y de estabilización, el fundamento teórico de estas últimas experiencias se ancla más bien en la cuestión asignativa: la existencia de «fallas del mercado», a saber, bienes públicos, externalidades, monopolio natural e información asimétrica.

Repasemos a continuación algunas de las iniciativas más célebres de participación estatal en la comercialización de granos.

## La experiencia australiana

Ya en las primeras décadas del siglo XX Australia tenía un marcado perfil exportador de trigo. Sin embargo, la inserción externa se volvía problemática frente a los sucesivos conflictos bélicos y la situación de crisis que atravesó la economía global en la década de 1930, que resultó en caídas del precio del trigo por debajo de los costos y enormes dificultades para colocar los excedentes. En respuesta a esta delicada coyuntura, se creó en 1939 la Statutory Marketing Authority (SMA) bajo legislación del gobierno de la Commonwealth, con el objeto de impulsar la producción y apoyar las exportaciones durante el desarrollo de la guerra. La Autoridad tenía el monopolio de compra y venta al exterior de la totalidad del trigo australiano.

El organismo creado logró estabilizar los ingresos del sector y desarrolló un notable poder comercial fronteras afuera, beneficios ampliamente reconocidos por los productores de la época, dominados por el oscuro recuerdo de la gran depresión. La percepción de seguridad que significaba contar con un sistema de comercialización encabezado por el Estado sentó las bases para la creación de la Australian Wheat Board (AWB) o Junta Australiana de Trigo por vía de la Wheat Industry Stabilisation Act (Ley de Estabilización de la Industria de Trigo) de 1948. La medida iba en línea con el mayor protagonismo del sector público en la vida económica que postulaban los nuevos paradigmas globales.

La normativa se planteaba como objetivo fundamental proteger al productor de la volatilidad de los mercados, estableciendo precios sostenidos y valores referenciales a nivel interno, apoyándose en la constitución de un millonario fondo de estabilización. El ente (AWB) adquiriría la cosecha doméstica y contaba con derechos exclusivos para su comercialización tanto en Australia como en el exterior. Con el paso de los años se fueron introduciendo algunos cambios en su funcionamiento, lo que dio lugar a una reducción de su injerencia en la comercialización de trigo sobre finales de la década de 1960, para evitar la acumulación de inventarios tan holgados. En octubre de 1968, poco antes de comenzar una nueva campaña de trigo, el stock remanente del ciclo anterior en poder de la AWB era de 7,5 millones de toneladas, más de 1.000 días de consumo de la población!

Pág 1





La operatoria comenzó a liberalizarse gradualmente en la década de 1980. Los productores ganaron la potestad de elegir dónde colocar su trigo, lo que permitía mayor competencia entre los distintos sectores de la demanda. Al margen de la vocación «eficientista» que inspiraba las medidas, subyacía también la necesidad de atenuar el impacto presupuestario generado por la existencia de la junta.

La desregulación total del mercado interno llegó con la Wheat Marketing Act de 1989. En aquel año el gobierno creó un gravamen sobre las ventas de trigo para garantizar los préstamos que otorgaba la AWB, en el intento por dotar al organismo de mayor autarquía. Finalmente, en 1998 se traspasaron todos los activos de la Junta a una nueva firma privada, AWB Limited, que mantenía el monopolio de las ventas al exterior y era controlada mayormente por productores. Sin embargo, en los años posteriores se fueron acumulando controversias que llevaron a una reforma del esquema expuesto en la Wheat Export Marketing Act de 2008. La creación de Wheat Exports Australia (WEA) como ente regulador del esquema de acreditación de exportadores se ideó con el objeto de navegar la transición desde el monopolio externo al mercado libre, encargándose de supervisar la actuación de las compañías intervinientes en el nuevo esquema, como CBH, GrainCorp y Viterra, entre otras. Desde entonces, algunos requerimientos se fueron relajando y el 31 de diciembre de 2012 cesaron sus actividades.

#### La Junta de Canadá

En un contexto similar al de Australia y con algunos antecedentes previos, en 1935 se estableció formalmente la Canadian Wheat Board (CWB) o Junta Canadiense de Trigo como entidad con total predominio sobre la comercialización interna y externa de trigo y cebada producidos al oeste de Canadá, en los estados de Alberta, Saskatchewan, Manitoba y parte de British Columbia. Con la llegada de la guerra, el campo de actuación de la Junta se expandió a los cultivos de maíz, avena, canola y girasol. La membresía se volvió obligatoria para los productores a partir de 1943, imponiéndose fuertes castigos –desde multas hasta prisión– a quienes negociaban su cosecha por fuera del canal exclusivo que establecía la Ley.

El diseño inicial del sistema se planteó con carácter transitorio y recién en 1965 se asentó en forma definitiva, tras sucesivas prórrogas. El organismo abandonó en la posguerra su intervención sobre granos forrajeros, quedando bajo su órbita sólo trigo y cebada, con dos posibilidades de colocación para el productor: recibir una suma de dinero inicial –garantizada por el gobierno– por enviar sus granos luego de la cosecha a la CWB más un remanente posterior en función de las ganancias que obtuviera la entidad en su operatoria externa, con demoras de hasta 18 meses ("Price Pooling"); o bien la alternativa de venderle a la CWB en momentos puntuales del año a un precio no garantizado ("Producer Payment Options"). Este último mecanismo era preferido por aquellos que buscaban ejercer mayor control sobre su flujo de fondos.

Con el paso del tiempo, la CWB logró presencia en 70 destinos diferentes y se convirtió en el mayor exportador de trigo y cebada del mundo, facturando más de u\$s 4.000 millones por año. Sin embargo, su capacidad para utilizar esa posición dominante a los fines de obtener mejores precios quedaba relativizada por la existencia de elevados costos financieros y de almacenamiento.

Pese a que algunas reformas tendientes a otorgar mayor flexibilidad fueron introducidas en la década de 1990, sus críticos cuestionaban los cambios arbitrarios y la falta de transparencia en el manejo de la Junta, que redundaban en ingresos para el productor canadiense inferiores a los de sus colegas norteamericanos. El punto más controvertido del esquema era que el hombre del campo se desentendía completamente los aspectos comerciales de su actividad, actitud





que hacía más sencilla –pero quizás menos rentable- su tarea. Las demoras en el cobro, los costos de oportunidad y el sistema de «cuotas de entrega», que disponía el volumen máximo de mercadería de estándares predeterminados que podía enviar cada productor por zona geográfica (dependiendo de los niveles de stocks y compromisos externos que asumía la CWB), eran problemas adicionales.

Una diferencia crucial entre este sistema y el australiano estaba dada por la enorme estructura logística que poseía la AWB, lo que permitió su rápido traspaso a manos privadas y posterior venta a firmas multinacionales. Por cierto, en aquel país las reformas no resultaron problemáticas para el desarrollo del mercado interno. En cambio, en el caso canadiense este factor contribuyó a demorar la puesta en marcha de un esquema menos restrictivo, que se impulsaba desde el gobierno ya desde el año 2006.

Finalmente, el proyecto de Marketing Freedom for Grain Farmers Act (Ley de Libre Comercialización para Productores de Granos) ingresó al parlamento el 18 de octubre de 2011, sancionándose la culminación del monopolio oficial para el 1 de agosto de 2012. Las reformas más significativas que se introdujeron son la libertad para vender, comprar y transportar cualquier grano y la creación de un sistema de «pool voluntario», que conserva -en forma transitoria- el mecanismo de pago inicial garantizado por el gobierno a los productores que opten por participar de él. La CWB pierde de esta manera el poder exclusivo de comprar mercadería para volcarla al exterior, definiéndose un lapso de cinco años para cancelar sus deudas y rescatar acreencias, en el que se evaluará la viabilidad comercial del esquema híbrido. A partir del 1 de agosto de 2017 el gobierno dejará de garantizar tanto los pagos iniciales como los préstamos; el organismo centralizador estará completamente disuelto y la competencia será la columna vertebral del sistema.

¿Y en Argentina?

Entre finales del siglo XIX y principios del XX nuestro país tuvo su gran expansión agrícola, caracterizada por un notable crecimiento del área sembrada y de los saldos exportables, en un proceso favorecido por la llegada de inmigrantes, el desarrollo del ferrocarril y reglas de juego estables. En este contexto, nacieron las principales Instituciones que tienen al sistema comercial bajo su amparo, como las Bolsas, las Cámaras Arbitrales, los Centros de Corredores y los Mercados a Término.

La estructura de la comercialización interna de los cereales, sin embargo, se redefine en la década de 1930 cuando emergieron adversidades a partir del deterioro de los términos de intercambio y el establecimiento de políticas proteccionistas en el resto del mundo. Nuestro país exportaba por entonces alrededor del 50% de la cosecha de trigo, el 90% de la cosecha de lino y el 80% de la cosecha de maíz. Las exportaciones argentinas cayeron de u\$s 1.000 millones en 1928 a u\$s 335 millones en 1932.

El nuevo contexto condujo a las autoridades de la época a adoptar distintas medidas para enfrentar la situación. Entre las primeras reacciones se destacó la aplicación de un régimen de control de cambios en 1931 (luego de que Inglaterra declarara inconvertible la libra) y la creación de una Junta Reguladora de Granos, organismo dependiente del Banco Nación, en 1933. Esta última concedía precios sostén para todo el trigo, maíz y lino que se le ofreciese, para luego vender esos stocks a los exportadores en función del precio internacional. De aparecer una situación deficitaria, la diferencia era cubierta con recursos de la Comisión de Control de Cambios, que centralizaba todas las operaciones de divisas, vendiéndolas a un precio más elevado del que las adquiría.





Hacia 1935, la mejora de los precios internacionales hizo disminuir transitoriamente el accionar de la Junta Reguladora. Sin embargo, el nuevo conflicto bélico mundial años más tarde motivó que este organismo adquiriera un rol protagónico, comenzando a comprar en forma monopólica las producciones de trigo, maíz y lino. Su campo de actuación se profundizó en 1944, cuando el ente pasa a llamarse "Junta de la Producción Agrícola" y extiende su alcance a todos los productos agropecuarios. Durante el gobierno justicialista de 1946-55 sus funciones pasaron al Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), repartición bajo la órbita del Banco Central.

El IAPI tenía el monopolio de las operaciones con el exterior y sus recursos se formaban con las diferencias entre la compra y la venta de divisas. No sólo recibía los recursos provenientes de las operaciones de cambio, sino también los originados por las diferencias entre los precios de compra (locales) y los de venta (externos) para las exportaciones, y de compra (internacionales) y venta (domésticos) para las importaciones.

El Estado pasó a actuar como comprador exclusivo en el comercio de granos, básicamente de trigo, eliminándose la libre formación de precios. En el año 1946 se prohíbe la operatoria de los Mercados a Término y la fijación de precios de pizarra de las Cámaras Arbitrales de Cereales. También se procede a expropiar los elevadores de propiedad de empresas exportadoras.

Al finalizar la guerra el stock acumulado de granos ascendía nada menos que a 7 millones de toneladas. En tanto, la sostenida demanda externa provocó una disparada de los precios internacionales, que alcanzaron su valor más elevado del siglo. Sin embargo, dado que el IAPI establecía para el mercado interno precios muy inferiores a los internacionales, la motivación de los productores para aumentar la producción fue débil, verificándose una caída del área sembrada y una creciente migración interna hacia las ciudades. El estancamiento de las cosechas, también explicado por la paralización tecnológica, contribuyó a agravar la situación de pagos externa del país a comienzos de la década de 1950.

En ese contexto, dos años de graves sequías, en 1951 y 1952, arruinaron los cultivos. El país atravesó una profunda crisis agroexportadora, que repercutió en el mercado interno. Ese último año, el pan blanco desapareció de las panaderías y se pasó a consumir pan fabricado con harina de mijo.

En 1953, el IAPI dictó una reglamentación de compras de cereales y oleaginosos a productores, por intermedio de cooperativas y acopiadores autorizados, pero dejando fuera de esa operatoria a los corredores de cereales. Así se decretó la eliminación de la actividad del corretaje, reemplazado por un mecanismo burocrático. Los corredores apelaron la medida sin resultados.

Un replanteo de las políticas se concreta a mediados de esa década. El IAPI fue intervenido y en octubre de 1956 se creó por decreto la Junta Nacional de Granos (JNG). El organismo fue diseñado para intervenir en el mercado en apoyo de los precios, en un marco de comercio mixto, de parcial libre competencia, abandonando el carácter monopólico que existía previamente. También se autorizó la reapertura de los Mercados a Término y de las Cámaras Arbitrales de Cereales.

En 1963 se dicta el Decreto-Ley 6698/63, conocido desde entonces como Ley de Granos. Este decreto regula la organización, funciones, atribuciones, patrimonio, recursos financieros, fondo de comercialización y actividad comercial de la Junta Nacional de Granos; el control del comercio de granos, la clasificación de los granos; el funcionamiento de elevadores, depósitos, silos e instalaciones. En otro orden, se generaliza el régimen de pérdida de identidad para el depósito y embarque de granos, y se reglamentan los certificados de depósito que pueden expedir los elevadores de granos.





Entre las funciones de la JNG se encontraba la de intervenir en el comercio de granos interno y externo cuando el Poder Ejecutivo lo dispusiera. También podía suscribir acuerdos y convenios internacionales de compraventa con estados extranjeros. La participación de la Junta en el mercado variaba en función de los precios internacionales y los acuerdos bilaterales que impulsaba el Estado. Entre estos, los más recordados son las ventas de trigo a China durante la presidencia de Arturo U. Illia y a la Unión Soviética a principios de la década de 1980, en plena tensión de occidente con el régimen comunista por la invasión soviética a Afganistán. El intervencionismo alcanzó un nivel extremo entre 1973 y 1976, años en los que la comercialización de granos estuvo nuevamente monopolizada por la JNG.

La década de 1980 marcó el retiro paulatino del Estado en el comercio de granos. En aquellos años, la Junta sólo mantuvo una participación destacada en el mercado de trigo, hasta el cese de su intervención en la campaña 1989/90. Su disolución se dispuso el 31 de octubre de 1991 con el decreto Decreto N° 2284. La permanente disyuntiva entre los objetivos comerciales y la defensa del productor desnaturalizó los motivos que impulsaron su puesta en marcha, resultando en un crecimiento de la producción por debajo de su potencialidad, con escasa inversión privada y enorme esfuerzo fiscal en períodos de elevada inestabilidad.

### Conclusiones

La perspectiva histórica con la que fue encarado el artículo nos conduce a la vieja enseñanza de que las políticas gubernamentales deben interpretarse siempre en el contexto de su formulación e implementación. En este sentido, se destaca que la aparición de organismos estatales de comercialización en la década de 1930 se dio en un marco de notable caída de la demanda y los precios, fuerte retracción de los ingresos del sector, generalización de prácticas proteccionistas en el mundo y elevada vulnerabilidad de las economías a los vaivenes del mercado internacional. Casi paradójicamente, hoy se observa una pujante demanda externa, notable expansión del comercio y un sostenido proceso de crecimiento de las economías emergentes en la última década, lo que ha motivado a las autoridades de Australia y Canadá a proponer actualizaciones en sus esquemas de comercio para adaptarse a los tiempos que corren.

Asimismo, cuando se plantea que la intervención oficial puede ser una respuesta al problema de la volatilidad de precios y la especulación, se omite observar que son las políticas adversas al crecimiento de la producción las que impiden la estabilización de los precios por vía de una mayor oferta. Dicho esto, surge la necesidad de reabrir el debate sobre políticas impositivas, financiamiento, infraestructura, biotecnología, mercado laboral y demás variables que inciden en la competitividad de la economía agrícola nacional. Por último, destacamos el marcado contraste existente en nuestro país entre las experiencias de fuerte intervencionismo, en las que la producción se mantuvo estancada o creciendo muy levemente, con los momentos de mayor desarrollo de los mercados y menor actuación estatal, cuando se presentó la mayor expansión productiva. Intentando una analogía con el presente, la divergencia entre la coyuntura de los mercados de trigo y soja es ilustrativa de cómo responde la oferta ante la puesta en marcha de políticas no virtuosas.

