



# Comercio mundial del trigo con especial énfasis en los entes semipúblicos y privados vinculados a su comercialización

Experiencias de Canadá, Australia, EEUU, UE y Argentina

## Resumen Ejecutivo<sup>1</sup>

Juan Rey Kelly

### 1. INTRODUCCIÓN

Confederaciones Rurales Argenti-

nas, en el marco del Proyecto BID FOMIN “Apoyo a los procesos de apertura e integración al comercio

internacional”, solicitó al Dr. Daniel A. Miró y a la Ing. Agr. Roxana Bertolasi la realización de una investiga-

(1) El resumen de este trabajo fue realizado por Juan Rey Kelly, economista de CRA. Las opiniones y conclusiones presentadas en este documento, como así en el original, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente reflejan la opinión ni comprometen a las instituciones y organismos financiadores que los auspician.

ción sobre el comercio mundial de trigo y harina de trigo, con referencia a los entes públicos y privados, teniendo en cuenta las experiencias de Canadá, Australia, EE.UU., Unión Europea (UE), Argentina y otros países exportadores. Este estudio se considera de suma importancia para los interesados en profundizar sobre esta temática, como así también para los hacedores de política agropecuaria. El trigo y sus subproductos son de vital importancia para Argentina, tanto en materia de comercio internacional y relaciones internacionales –primer proveedor de Brasil y a su vez su principal socio dentro del MERCOSUR–, como por la generación de empleo y provisión de alimentos para su población. A continuación se brinda un resumen del trabajo.

## 2. CONTEXTO

Durante los últimos 10 años se han producido modificaciones en la estructura mundial de producción y comercio de trigo. En dicho período ha ido disminuyendo la superficie destinada a trigo en Norteamérica, China y la Región del Mar Negro. Las tierras desocupadas se destinan ahora a otros cultivos alternativos (canola en Canadá, maíz y soja en EEUU, etc.), a prácticas de conservación (EE.UU.) o al desarrollo urbano (China). En EEUU, la superficie de trigo viene registrando una tendencia negativa desde 1981, reflejo no sólo del Programa de Reserva de Conservación, sino también de la flexibilidad de siembra otorgada bajo la Ley Agrícola de 1996 que amplió las superficies destinadas a soja y maíz. En China, el área destinada a trigo ha descendido de 29 millones de hectáreas en 1995, a menos de 22 millones en la actualidad. Por otro lado, se ha ampliado la superficie destinada a trigo en el sur de Asia y en el Mercosur (con crecimientos en Brasil y Uruguay y mermas en la Argentina).

En cuanto a los países exportadores de trigo, a nivel mundial podemos distinguir dos grandes grupos:

1) “*Los cinco exportadores tradicionales*”: Argentina, Australia, Canadá, Unión Europea (UE) y EEUU.

2) “*Otros exportadores netos de trigo*”: Entre los cuales se ubican las ex Repúblicas Soviéticas (Rusia, Ucrania y Kazajstán); India y Paquistán en el sur de Asia; Siria y Turquía en el Cercano Oriente; y Bulgaria, Rumania, República Checa y Hungría en Europa.

Del grupo de “los 5 tradicionales”, tres de ellos tienen una estrategia de comercialización –tanto interna como externa– que data de varias décadas, siendo las más antiguas las de Canadá y Australia. EE.UU. apoya su estrategia de promoción y comercialización a través de varios entes, entre los que se destaca la USWA (Asociación Americana de Trigo), que se encarga de la investigación y desarrollo de mercados para el trigo estadounidense. Por su parte, Canadá continúa bajo el régimen de comercialización monopólico de la Junta Canadiense de Trigo, en tanto que Australia convergió desde un sistema cooperativista con Junta de Comercialización de Trigo hacia la privatización de tal organismo y su transformación en una corporación (o sociedad anónima), siendo accionistas los propios productores.

Los países citados tienen un común denominador: mantienen una política de segregación de trigos, según calidades para cada uso industrial, con el fin de valorizar su producción.

Argentina, si bien está dentro de ese grupo de principales exportadores, ha tenido un desempeño errático en su producción, fundamentalmente debido a las políticas de intervención que ha sufrido la comercialización de este producto (precios máximos, cuotas y licencias de exportación, cierres de exportación, subsidios, derechos de exportación, etc.), habiéndose favorecido últimamente la exportación de harina de trigo. En cuanto a la estrategia en materia de calidades y la inserción externa, no se ha logrado una consolidación plena de la misma, a pesar de los

intentos de desarrollarla, tanto desde el ámbito público (Programa Nacional de Calidad de Trigo - PRONACATRI) como desde el sector privado (AAPro-Trigo y Argentrigo, entre otros).

La competitividad de las exportaciones argentinas de trigo se ha basado en el bajo precio comparativo del cereal en los destinos extra-Mercosur (respecto de otros países oferentes) y no por la calidad del trigo exportado, la cual ha sido regular y poco uniforme. Por lo tanto, la forma en que se lleva a cabo la comercialización a nivel doméstico le quita competitividad exportadora al cereal. Por ello, los embarques originados en el país generan escasa confiabilidad. Las ventas al exterior se efectúan a precios menores de los que podrían obtenerse por un trigo de calidad uniforme o similar, acorde con las características intrínsecas de la producción.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el rol que ha jugado y juega el Mercosur (fundamentalmente el mercado brasileño) para las exportaciones de trigo argentino, al cual se destina más del 50% del volumen exportado. En dicho ámbito se aplica el Arancel Externo Común del 10,5%, instrumento que ha servido como un paraguas frente al ingreso de trigo del hemisferio norte. Pero, por la falta de políticas e incentivos suficientes, no se ha derivado de ello una efectiva modernización en la comercialización del trigo argentino con destino a Brasil. En este sentido, en las últimas campañas y debido a las restricciones impuestas a las exportaciones de trigo argentino por parte de las autoridades nacionales, la participación de los envíos argentinos en las compras brasileñas se ha visto reducida a favor de otros orígenes.

Actualmente, los países de la ex - URSS mencionados más arriba representan un tercio de las exportaciones mundiales de trigo. Estas naciones han introducido modificaciones importantes en sus sistemas de comercialización, tales como la modernización y ampliación de la infraestructura destinada al manejo, transporte y a las operaciones

portuarias, en el marco de reformas de sus políticas nacionales en la materia. En el caso de Ucrania, dicho país ha venido trabajando desde el año 2004 con la Junta Canadiense de Trigo para mejorar la comercialización y segregación de sus trigos. Por su parte, Rusia ha organizado en los últimos dos años una empresa nacional que comercializará el trigo a nivel mundial (“United Grain Company”).

En cuanto a la comercialización de harina de trigo, varios países en vías de desarrollo –China, India, Malasia y los Emiratos Árabes– se han sumado a la Argentina, Turquía y Kazajstán como exportadores de cantidades significativas de harina de trigo con cierta regularidad. En el caso de Argentina, el apoyo gubernamental se ha canalizado a través de un cuantioso “diferencial arancelario”, unido a un esquema de compensaciones al sector molinero.

### 3. OBJETIVOS DEL TRABAJO

El objetivo principal del estudio se centra en la evolución y el análisis comparativo del funcionamiento de los entes comercializadores e instituciones vinculadas al trigo en los principales países exportadores, identificando sus objetivos, sus instrumentos, evaluando sus logros y los beneficios que les han reportado a los productores de dichos países, así como sus fortalezas y debilidades.

La consultoría comprende el estudio de más de diez (10) diferentes clases de trigo.

Además, analiza la estrategia de inserción externa llevada a cabo por los países que compiten con la Argentina, en aspectos claves tales como los términos de calidad, la reputación alcanzada y los mecanismos de clasificación del cereal, comparándolo con lo que ocurre a nivel local.

El estudio analiza –asimismo– las diferentes instituciones de investigación y promoción comercial existentes en los

exportadores tradicionales, los instrumentos utilizados para el desarrollo de mercados, su compatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC, ex-GATT) y la forma como se organizaron los productores de trigo en esas naciones para mejorar la comercialización internacional del cereal.

Por último, el documento contribuye a la formulación de un conjunto de políticas públicas de apoyo a la inserción del trigo argentino en el mundo, con propuestas concretas tendientes a mejorar las estrategias de negociación para un mejor acceso a los mercados internacionales.

### 4. RESEÑA DE LOS CAPÍTULOOS

El trabajo se divide en cinco capítulos, más una sección de síntesis y resumen de contenidos.

En el Capítulo 1 se analizan las tendencias recientes del mercado internacional de trigo, describiendo los principales cambios cualitativos y cuantitativos en la demanda internacional de trigo, haciendo énfasis en los nuevos usos industriales del cereal. Posteriormente, se realiza un análisis descriptivo de los principales países importadores, destacándose la presencia de nuevos actores. Se destaca aquí el abordaje de la temática referida al contrapunto entre la importación de harinas versus la instalación de nuevas plantas molineras, dilema que enfrenta la política del importador. El comercio de harina de trigo se enfoca desde el análisis de las tendencias de oferta y demanda, así como de lo que está sucediendo en la órbita del Mercosur. Por último, se realiza un análisis de los principales oferentes internacionales de trigo, a los cuales ya se han sumado los “Otros exportadores”, esencialmente los países de la ex-URSS.

El Capítulo 2 aborda los temas centrales de las políticas que afectan al comercio internacional de trigo, con especial referencia al caso argentino. En esta sección se hace una revisión

del proceso de liberación agrícola bajo la Ronda de Uruguay del GATT y los nuevos principios del comercio internacional que emanan de dicha Ronda: las restricciones a las políticas de subsidios a la producción, la exportación y la cuestión de acceso a mercados. Ligado a esto se evalúa como se han adecuado las políticas nacionales que estimulan las exportaciones de trigo a los nuevos principios que surgen de la Ronda de Uruguay. Especial referencia se hace al análisis de las exportaciones de trigo y de harina de trigo, focalizándose en el proceso argentino de exportaciones de harina en detrimento de las exportaciones de trigo y las posibles incompatibilidades con el Acuerdo del Mercosur.

En relación a las Empresas Comerciales del Estado –tema vinculado a las Juntas de Comercialización de Australia y Canadá (en el caso de los países exportadores) y otros casos como los de Irak y Egipto (para los importadores) –, se analiza el artículo XVII del GATT que regula este tipo de entidades, consignándose las restricciones que enfrentan las mismas, así como los problemas que han tenido dentro del marco de las reglas de la OMC.

Por último, y no menos importante, se efectúa un análisis del Artículo XII del Acuerdo de Agricultura de la Ronda de Uruguay vinculado con las Prohibiciones y Restricciones a la Exportación, con especial referencia al caso argentino y las implicancias de la aplicación de tales medidas al comercio de trigo.

El siguiente Capítulo 3 describe sucintamente las políticas trigueras en los principales países exportadores y sus estrategias en materia de comercialización. Se destacan las políticas seguidas por los EE.UU. a través del accionar del USDA; el esquema canadiense instrumentado conjuntamente por la Junta Triguera Canadiense, la Comisión Canadiense de Granos y el Instituto Canadiense de Granos; la política triguera de la Unión Europea y el proceso de reformas registrado en

Australia. Por último, se busca resumir las ventajas y desventajas de cada sistema comercial para los productores.

En el Capítulo 4 se estudian las acciones de Investigación y Desarrollo llevadas a cabo en los diferentes países exportadores del cereal por parte de instituciones públicas y privadas que se ocupan del estudio y desarrollo de mercados. Así, se examinan para EE.UU. la ya citada USWA y los casos canadiense y australiano. Se concluye con una descripción pormenorizada de las instituciones que desarrollan Investigación y Desarrollo en Argentina y su estado actual, tanto en la esfera pública como privada.

Las conclusiones y recomendaciones de políticas públicas se presentan en el Capítulo 5. En la siguiente sección, se detallan las mismas.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PARA ARGENTINA

El trabajo concluye que, en la comparación con las experiencias de otros países, surgen diferentes áreas donde la *Argentina evidencia serias debilidades* que afectan aspectos vitales de su actividad triguera. Las mismas se pueden agrupar en tres categorías de problemas, para cada una de las cuales se efectúan las respectivas sugerencias o recomendaciones.

1) *Problemas estructurales* que se han acumulado en el tiempo y que se vinculan básicamente con la adecuación de la oferta exportable argentina a las tendencias que muestra el mercado internacional.

La creciente cantidad de nuevos productos farináceos de sofisticada elaboración están significando nuevos y complejos desafíos en cuanto a la forma de asegurarse la calidad industrial del trigo por parte de la demanda molinera internacional.

En Argentina y a pesar de diversos intentos en la materia (PRONACATRI,



AAprotrigo, etc.) no se han logrado las transformaciones necesarias para estar a la altura de los acontecimientos. En otras palabras, *el país sigue “despachando” sus exportaciones trigueras, en vez de “vender” su producción al exterior.* De ello deriva un importante “castigo” en los precios obtenidos, con la consecuente afectación en el ingreso rural y, por lo tanto, en los ingresos urbanos de muchas localidades del interior del país.

Ratificando estos conceptos y en el entendimiento de que la opinión del cliente siempre debe ser valorada y cuidadosamente considerada al analizar las políticas de venta, se cita textualmente en estas conclusiones al *Dr. Reino Pécala Rae* –economista y consultor de la industria molinera de trigo de Brasil– quien, en ocasión del Seminario Internacional de Comercialización de Trigo realizado en Mar del Plata el 6 de Noviembre de 2003<sup>2</sup>, se dirigió al numeroso auditorio señalando:

“...En el caso del trigo, ¿qué es lo que el cliente quiere? Segregación. Demanda un trigo adecuado para cada uso de las harinas que produce. No se trata de una exigencia sofisticada o rara. En el mundo entero, no sólo el G8, por ejemplo, en el África Sub-sahariana y en los países desarrollados de Asia, los clientes quieren trigo clasificado, segregado, sin mezclas. Pueden también adquirir trigo para “otros usos” por cuestión de precio, por causa del gran “desagio” que sufre

un trigo sin caracterización en cuanto a su uso...”

“...La Argentina, en el mercado mundial, es el único gran productor que entrega trigo mezclado. En caso de comenzar a segregar, ¿recibiría un pago adecuado al costo adicional?. Claro que sí. Si no hubiese una ventaja económica, los productores de los Estados Unidos, Canadá, Unión Europea y Australia volverían a mezclar. Dícese que los Estados Unidos es un país libre; sus agricultores, que por caso producen trigos de clases diferentes, son libres para mezclarlos. No lo hacen para no perder dinero, sino porque vendiendo separadamente la renta aumenta...”

El estudio realizado recomienda que el modelo más apropiado de funcionamiento para encarar las acciones domésticas en materia de segregación y uniformización de la calidad del cereal es el de “US Wheat Associates” (USWA), cuyas funciones y forma de organización son tratadas en el Capítulo 4. Los limitados resultados alcanzados en nuestro país por las iniciativas que vinculan a los diferentes participantes privados de la cadena triguera y la notoria discontinuidad del accionar oficial en la materia, inclinan a sugerir que el rol mancomunado de los productores debe ser determinante en la dirección y conducción de esta organización. *Un aspecto central de los objetivos de dicho ente debe ser el estudio de los mercados de destino del Trigo Argentino*, con particular énfasis en las



acciones a desarrollar para lograr una más amplia inserción de la producción triguera nacional en el mercado regional, proveyendo ideas e iniciativas que fortalezcan el ansiado proceso de integración.

2) *Problemas en la política de comercio exterior* y de carencia de una legislación confiable, los cuales se han visto agravados con las modificaciones introducidas por las autoridades en los últimos años.

Existen vacíos y existen contradicciones e inseguridades en Argentina en materia de la legislación aplicable al comercio exterior de granos. En ello, se destaca la falta de cumplimiento de aspectos básicos de la filosofía y la normativa del Mercosur, así como también un proceder oficial ambivalente en materia de exportaciones, claramente distanciado de las recomendaciones y las reglas derivadas de los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay y del marco general de la OMC.

Frente a este diagnóstico, el estudio sugiere la reinstauración efectiva del régimen de exportaciones previsto en la Ley 21.453 y sus modificaciones, norma que debe ser adecuada para priorizar los más estrictos principios del comercio internacional de granos y derivados. Adicionalmente, indica la necesidad de reforzar mediante una legislación específica el cumpli-

miento activo y efectivo de su rol por parte de las entidades intermedias como las Bolsas y Mercados de Cereales.

3) *Problemas relacionados con la falta de equilibrio de fuerzas* entre los actores domésticos del mercado triguero, también acrecentados últimamente por el creciente deterioro en el vital proceso de formación de precios.

Los continuos intentos por desvincular los precios internos de la realidad internacional y la cambiante imposición de gravámenes a la exportación han corroído el sistema doméstico de formación de precios. Con escasa transparencia y confiabilidad, los alterados y cada vez menos representativos valores de mercado pierden su capacidad de guiar las decisiones productivas y comerciales, comprometiendo en ciertos casos los ingresos necesarios para producir. En estas condiciones, *no es extraño que muchos productores descrean de los premios por calidad y del valor agregado que implica la adecuada segregación y clasificación del trigo cosechado.*

Las modificaciones introducidas en los últimos años han deteriorado aún más este proceso. La sanción de un régimen de “compensaciones”, supuestamente diseñado para “proteger” el consumo interno y el manejo discrecional del régimen de exportaciones, han devenido en una severa pérdida de competencia

en la formación de los precios internos, otorgando privilegios irritantes a ciertos sectores –ajenos a toda justicia y equidad–, los cuales comprometen el futuro de la producción triguera nacional.

El trabajo sugiere como hipótesis que el entramado institucional que asegura los necesarios equilibrios entre los actores de la actividad triguera no tiene en la Argentina la fortaleza que evidencia en otros países, ya sea por la profundidad y consistencia de la política agrícola –como en EE.UU. y la UE– o por la existencia de organizaciones específicas, como es el caso de Canadá y Australia. En estas dos últimas naciones, la problemática triguera fue encarada con clara decisión por parte de los productores, los cuales lograron que sus respectivas comunidades y las autoridades aceptaran que, más allá del accionar del Estado, les cabe a ellos un rol decisivo en la defensa de sus legítimos intereses.

Es por ello que el estudio recomienda que en el futuro el mercado triguero argentino cuente con un ente privado y autónomo, altamente profesional, que opere como una empresa testigo, sin capacidades monopólicas para la comercialización, pero con la especial característica de ser una organización de interés público destinada a desarrollar un claro accionar que posibilite a todos aquellos productores que libremente lo deseen, asociarse para mancomunar sus intereses comerciales en el logro de mejores alternativas de venta y precios más justos. Dicho ente debería crearse a partir de una síntesis de las experiencias canadiense y australiana, donde los productores han asumido un rol más activo en la comercialización, evitando someterse a las necesidades políticas de los gobiernos de turno. La dirección mayoritaria de esta organización debe ser efectuada por representantes de los productores, adecuadamente capacitados y libremente elegidos en las diferentes regiones del país ●

#### NOTAS

21 Organizado en forma conjunta por el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires y AAPROTIGRO