

Ampliando oportunidades para el trigo: el aporte de la cadena de valor

Marcela Cristini¹- 5 de Noviembre de 2013

Síntesis

En el actual contexto mundial el aumento de la competencia internacional lleva a que no sean las empresas por sí mismas las que logran insertarse con éxito en los mercados sino que su inserción depende de la eficiencia de toda su cadena de producción. Además, en el caso de las cadenas de valor de la agroindustria, el aumento del ingreso mundial y la incorporación de la demanda de los países en desarrollo han desatado una serie de cambios muy importantes inducidos por la demanda final pero también por las condiciones del contexto. La Argentina tiene claras ventajas en el trigo, cuya producción podría crecer en el futuro, generando empleo y aumentando la sustentabilidad de la producción total. La experiencia internacional acredita que la organización de un foro que ayude a coordinar y mejorar la productividad de la cadena, ofrece claras ventajas para el logro de una mayor competitividad. Los modelos de organización en funcionamiento son variados y deben adaptarse al producto y a las modalidades ya existentes de interacción entre los participantes. América Latina es uno de las regiones en desarrollo más activas en el funcionamiento de estos foros o asociaciones de cadena. Uno de los puntos importantes es partir con una agenda de consenso para la acción. Entre las tareas de la cadena de trigo hay varios ítems que se sugieren como escalones para la mayor agregación de valor y que podrían integrar esa agenda. Entre ellos, mejorar la productividad y avanzar en la segregación, diversificar mercados y trazar los lineamientos de una estrategia competitiva para exportar productos procesados que complementen las exportaciones actuales de granel y semi-procesados.

Contenido

| | |
|--|----|
| Ampliando oportunidades para el trigo: el aporte de la cadena de valor..... | 1 |
| Introducción..... | 2 |
| 1.Mercados agroindustriales y sus cadenas productivas..... | 6 |
| 2.Ventajas y desventajas de contar con un foro de coordinación de las distintas cadenas agroindustriales..... | 13 |
| Hay un conjunto de trabajos recientes que identifican lo que se ha dado en llamar “wicked problems” que son problemas cuyo impacto y solución son inciertas como el del cambio climático o el aporte de la tecnología para aumentar los rendimientos agrícolas en un mundo de población creciente. En opinión del Australian Public Service Commission, 2007, el desafío de alimentar a 3000 millones de habitantes extra en los próximos 40 años se ajusta a la definición de un problema “super-complejo”. | 13 |

¹ Economista Senior de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), miembro Consejera del CARI. Este trabajo fue presentado en la Jornada de Actualización 2013 de ArgenTrigo. La autora agradece los comentarios de los asistentes, a la Comisión Directiva de la cadena, a David Hughes por su estímulo a la generación de conocimiento en este tema y a Guillermo Bermúdez (FIEL) por su contribución al documento.

| | |
|--|----|
| 3.La cadena de trigo en la Argentina: situación actual, ventajas, desventajas. Comparación con la situación histórica..... | 18 |
| Pese al deterioro de los resultados económicos, las dos campañas siguientes tuvieron buenos logros de volúmenes y rindes. Lamentablemente en la campaña 2012-13 los volúmenes se redujeron drásticamente. AACREA (2013) indica que la magra cosecha de trigo 2012/13 fue producto de una baja intención de siembra, motivada principalmente por la necesidad de evitar mercados intervenidos. Ese mal arranque se complicó con excesos de lluvias que dieron lugar a rendimientos muy bajos, similares a los de la década del 80, y a la peor calidad comercial de los últimos 15 años. | 28 |
| 4.Razones del cambio hacia una mayor coordinación dentro de la cadena considerando las perspectivas de mediano plazo..... | 30 |
| Anexo..... | 34 |
| | 34 |
| | 34 |
| Fuente: Fundación INAI..... | 35 |
| | 35 |
| Fuente: AACREA (2013)..... | 35 |
| Referencias bibliográficas:..... | 36 |

Introducción

En la práctica cotidiana de los negocios, cada productor se preocupa por sus relaciones con clientes y proveedores. Además, para conducir su actividad en forma rentable, el empresario elabora la información del “mercado” (precios, innovaciones disponibles y políticas) y formula sus planes para mantener su **competitividad**, es decir, para mantener su capacidad de llegar a sus clientes con un precio igual o menor al de sus competidores.

La mayor complejidad de las relaciones económicas a medida que avanzaba el desarrollo de los países hizo evidente que esa competitividad se ve influida tanto por las relaciones económicas directas de cada actor de la producción con sus eslabones inmediatos, como por la eficiencia con que se desenvuelven los eslabones previos y posteriores a lo largo de toda la **cadena de oferta**. Por último, en esta nueva etapa de globalización que estamos transitando desde los 90, las cadenas se fueron transformando, haciéndose cada vez más extensas e internacionalizándose, dando lugar a **cadena globales de valor**.

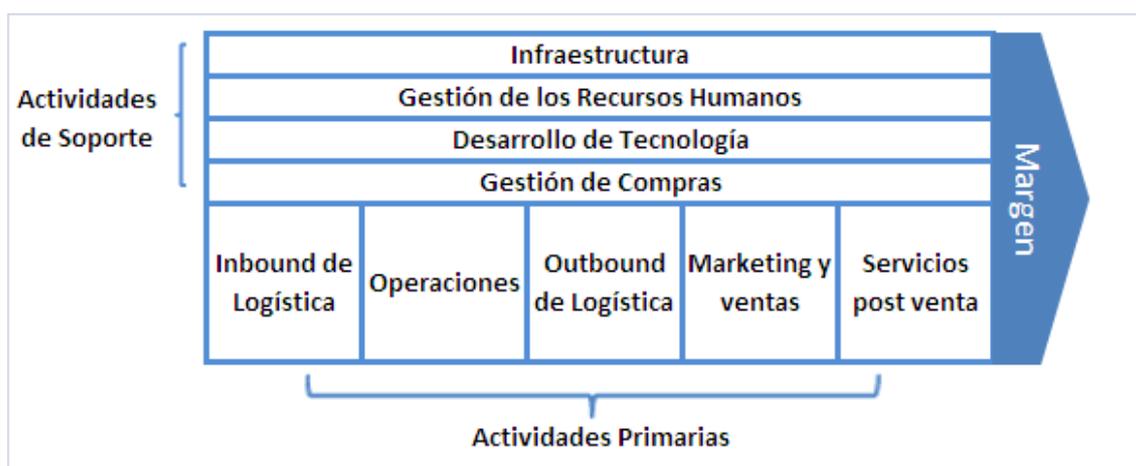
Las cadenas de valor se caracterizan por una variedad de relaciones entre sus actores o participantes que incluyen operaciones de mercado (spot) y, crecientemente, relaciones

contractuales de diverso tipo (contratos de comercialización, contratos de producción, cooperativas).

En los años 80 se introdujo desde la disciplina de la Administración la idea de **gerenciar las cadenas de valor** para mejorar sus resultados. Uno de los propulsores más conocidos de este enfoque fue Michael Porter, especialista de la Universidad de Harvard. Su contribución fue cambiar el foco de gerenciamiento tradicional que miraba al interior de la empresa, por una nueva visión en la que los gerentes y empresarios deben entender lo que ocurre en su industria. Además, en lo posible, deben involucrarse en una estrategia que lleve a cambios que aumenten la “ventaja competitiva” de su cadena.

En el enfoque tradicional de la gerencia se entendía al resto del sistema (otras empresas, gobiernos de distinto nivel, mercados internacionales) como un contexto externo que podía usarse a favor o debía ser mitigado en sus efectos negativos (de allí la proliferación de los análisis FODA² para cada empresa). En el nuevo enfoque el instrumento central es el de la cadena de valor que busca *pensar* y *entender* la industria con todos sus eslabonamientos. El esquema de cadena que presentó Porter (1985) es el siguiente:

Gráfico 1
Cadena de valor (M. Porter)



Fuente: Porter (1985)

² El análisis FODA clasifica las ventajas y desventajas propias de la empresa y las correspondientes al mercado distinguiendo entre Fortalezas y Debilidades empresarias y Oportunidades y Amenazas del mercado.

La zona en azul del Gráfico, identificada como “margen” se refiere a la posibilidad de aumentar los beneficios de todas las actividades administrando los eslabonamientos a lo largo de la cadena de valor. En este enfoque de los 80, las ganancias adicionales de organizar la cadena combinaban aspectos de productividad, reducción de costos e innovación que generaban un producto por el que los consumidores estaban dispuestos a pagar más.

Un poco más adelante se hizo evidente, además, que los consumidores establecían nuevas exigencias y que las cadenas también estaban mejor habilitadas que los productores individuales para cubrirlas. En esos casos, no siempre los consumidores estuvieron dispuestos a pagar más por las mejoras porque, por ejemplo, las podían exigir mediante un cambio de estándares regulados (es el caso de la aparición de normas de inocuidad de los alimentos o de seguridad en los automotores). Esta evolución llevó a la preocupación por el aumento de la **productividad**, la baja de costos y le dio mayor relevancia a la innovación tecnológica dentro de la cadena.

Por último, la idea de las cadenas como instrumento para entender el funcionamiento del sistema de producción y consumo y como mecanismo para administrar los cambios que provienen del contexto y los mercados, fue seguida por la elaboración del concepto de las cadenas globales de valor (GVC). Esta última versión de las cadenas de producción respondió a un cambio del escenario internacional en el que los consumidores, sobre todo en los países de mayor desarrollo, aumentaban la variedad de sus consumos y las nuevas tecnologías habilitaban la “modularización o desintegración” de los procesos productivos, permitiendo distribuir partes del mismo entre países según sus ventajas de costos, dando lugar a una creciente **internacionalización** (globalización).

Esta internacionalización tuvo características diferenciales según los productos comerciados. La gran novedad fue la distribución del proceso productivo de los productos manufactureros que se relocalizaron en los países de bajo costo de mano de obra del Este Asiático, sobre todo en China. Este proceso de distribución geográfica del valor agregado de la producción fue posible por la reducción de los costos de transporte y por la revolución informática. Luego de un primer impacto en el que el “efecto China” como fábrica del mundo pareció dominar todo el comercio internacional, las cadenas se hicieron más regionales (Baldwin,2011).

En el caso de los alimentos, también se habla de GVC. Sin embargo y por el momento, la evidencia sugiere que los países con producciones basadas en los recursos naturales participaron menos de esta “desintegración” de los procesos productivos.

El cambio de escenario mundial de los últimos 25 años ha creado una serie de nuevos desafíos para las cadenas de valor agroindustriales. En efecto, en materia de alimentos se perfila un aumento de escala inédito en la historia. En los 40 años que van entre 1960 y 2000, la población mundial se incrementó en 3.000 millones, alcanzando hacia el 2000 los 6.071 millones. Este crecimiento poblacional a un ritmo medio anual del 1.7% fue acompañado de un creciente proceso de urbanización de la población a nivel global; la población urbana pasó de representar el 33% hacia comienzos de la década de los sesentas a algo más del 47% de la población total hacia fines de siglo, superando más del 50% en la actualidad.

Estos hechos adquieren relevancia en materia de alimentaria por dos razones, la primera y más evidente se refiere a que una mayor población necesita mayores volúmenes de alimentos

para subsistir. La segunda razón, atada al cambio de preferencias de la población urbanizada de ingresos crecientes, se refiere a los cambios en los patrones productivos y de alimentación de la población.

En cuanto a la evolución del patrón alimentario global, en cuatro décadas el consumo anual per cápita de cereales se incrementó en 18 kilogramos, el de oleaginosas en 2 kilogramos, y el de carne vacuna mostró cierta estabilidad, según datos de FAO. A escala global, este aumento en los consumos per cápita, conjuntamente con el aumento de la población, hizo que el consumo mundial de cereales en 2000 fuese 2.28 veces el de 1960, mientras que el de oleaginosas era de 2.8 veces y el de carnes se había duplicado. Mientras que en 1960 el mundo consumía 2.253 calorías diarias por persona, hacia el 2000 consumía 2.789 calorías diarias. El arroz, el trigo, el maíz y los lácteos siguen aportando la mayor proporción de alimentos al mundo, en forma directa o por vía de su transformación en carnes, aunque no sean los rubros de crecimiento más dinámico. Finalmente, de acuerdo a estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas, las perspectivas son que hacia 2030 el 61% de la población mundial habitará en ciudades, y la población total alcanzará a los 8.000 millones.

En síntesis, la mayor consecuencia de las nuevas condiciones internacionales sobre las cadenas locales de alimentos proviene desde el lado de la demanda. Por una parte, la urbanización a gran escala de la población del Asia creó un aumento de la demanda de alimentos en línea con los aumentos del ingreso (aumento de consumo de aceites, lácteos y carnes, por ejemplo). En los países más ricos, en cambio, lo que ocurrió fue una sofisticación de la demanda con un aumento de la exigencia de calidad y del surgimiento de los supermercados como gestores privados de normas de sanidad e inocuidad de los alimentos. Por último, el abatimiento de la pobreza a escala mundial elevó la demanda generalizada de alimentos básicos.

A la vez, en este escenario de consumo creciente de alimentos, se reconoce que cuando hablamos de producción, distribución y consumo, ya no son las empresas las que compiten entre sí en los mercados, sino las cadenas de valor de los productos, integradas por los diferentes actores y su amplio espectro de actividades.

En este trabajo se presenta una discusión sobre el desarrollo de las cadenas agroindustriales en la Argentina centrado en la cadena del trigo. Se busca responder, como principal interrogante, *cuáles son las ventajas y desventajas de contar con un foro de coordinación para la administración de una cadena agroindustrial.*

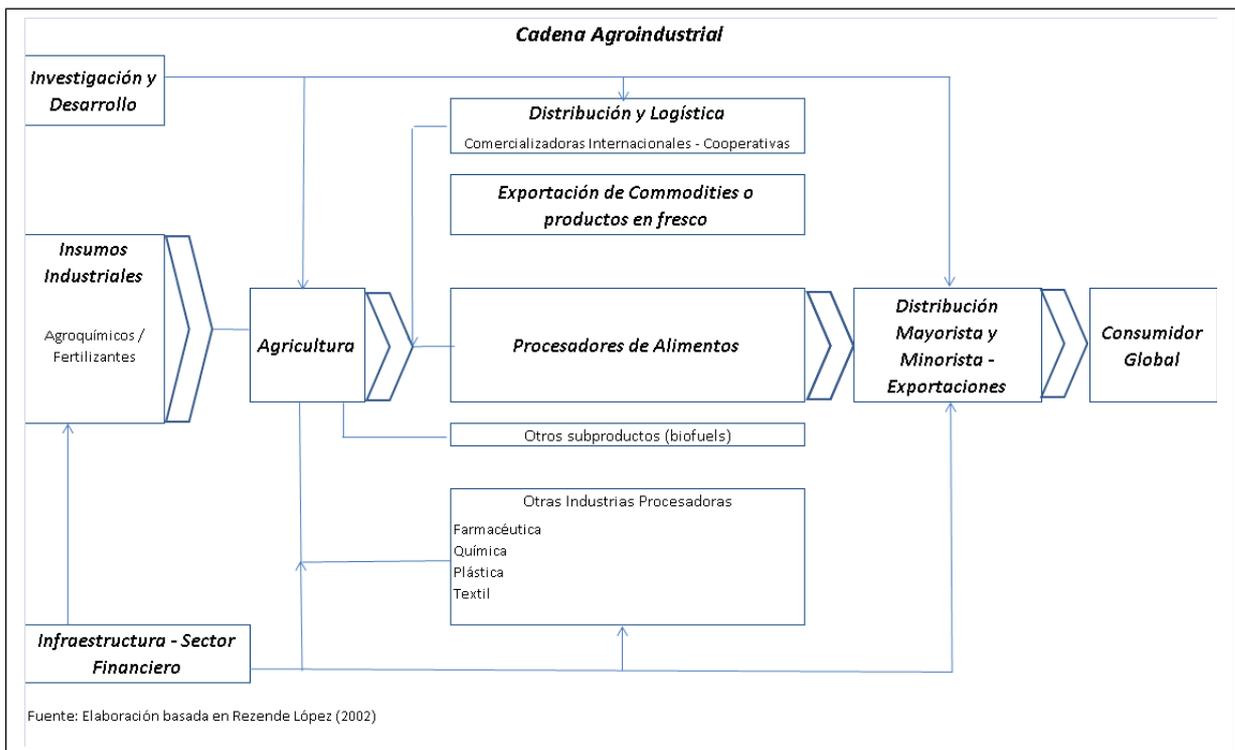
En la primera sección se describe en líneas generales qué se entiende por cadena agroindustrial y cómo se visualiza la cadena del trigo en el mundo y en la Argentina. En la sección 2, que es el núcleo de este trabajo, se presentan las ventajas y desventajas de organizar y gestionar una cadena. En la sección 3 se sintetizan algunos aspectos centrales del diagnóstico de la cadena de trigo argentina en la actualidad, incluyendo una breve comparación internacional. La última sección presenta una síntesis y las principales conclusiones del análisis.

1. Mercados agroindustriales y sus cadenas productivas

La aproximación a la producción agroindustrial a través de la idea de cadenas de valor fue aumentando su importancia a partir de los cambios en el consumo. La diversificación hacia productos agroindustriales de alto valor es un proceso guiado por la demanda. Desde los 90, el aumento de los ingresos por mayor crecimiento mundial, la urbanización y los cambios en las preferencias elevaron la demanda por alimentos más sofisticados tanto en países de altos ingresos como en los grandes centros urbanos que se consolidaban en países en desarrollo. En estos últimos la composición de las canastas de alimentos sufrió cambios significativos: se abandonaron los consumos de granos (principalmente arroz) y sus semi-procesados para ampliar la ingesta de vegetales, frutas, carne, lácteos y pescado. La dieta de los países asiáticos se “occidentalizó”, particularmente en las grandes ciudades. La globalización de la dieta llevó al aumento en el consumo de trigo y sus productos, vegetales de zonas templadas y lácteos.

La representación de la cadena productiva agroindustrial que se usa en este trabajo (ver Gráfico 2) parte desde la demanda final en los mercados, sigue en las comercializadoras, los empaques y/o la industria procesadora, en general, hasta la producción en finca o establecimiento agropecuario. La información inicial surge del mercado internacional que reporta los precios mundiales a los participantes. Se busca focalizar el análisis en las relaciones contractuales (contratos formales de comercialización y producción, relación comercial habitual, compra-venta spot, etc) y se incluye el objetivo (potencial) de asegurar la calidad del producto a lo largo de la cadena. En estas condiciones, en lugar de tener una empresa verticalmente integrada en el proceso de industrialización de los alimentos a partir del abastecimiento de insumos primarios, se observa a lo largo de la producción un conjunto de actores/empresas vinculados por contratos que regulan sus relaciones. Debido a que la posibilidad de diversificar los riesgos de precios y clima es diferente para los establecimientos agropecuarios (en general, menores) que para las empresas de comercialización, almacenaje y procesamiento industrial, las coberturas de riesgos diferenciales juegan un rol central en las relaciones entre los agentes. El interés en este aspecto se debe a que la cobertura parcial o muy pequeña de los riesgos puede generar amenazas a la competitividad sectorial.

Gráfico 2



Adicionalmente, en el caso de las cadenas de valor agroindustriales, la localización territorial juega un rol importante para la competitividad. En términos muy generales, los procesamientos básicos o de primera ronda se ubican en las cercanías de producción de la materia prima y la industrialización subsiguiente se localiza en las cercanías de los grandes centros de consumo urbano. Por último, otros dos elementos muy importantes para la definición de la competitividad son el abastecimiento de materia prima local bajo condiciones de productividad creciente que permita el procesamiento en origen - la integración local de la cadena- y la infraestructura de transporte que facilite la exportación regional al resto del país y al exterior.

Las definiciones de la cadena agroalimentaria por niveles de industrialización pueden variar significativamente. Entre las definiciones propuestas basadas en criterios económicos se puede mencionar la distinción entre “alimentos semi-procesados” y “alimentos procesados o industrializados”. Mientras que los primeros transforman la materia prima sin que se pierdan las características esenciales de su identificación (trigo en harina, soja en aceites y harinas, ganado en carne refrigerada); los segundos reúnen a los productos que por su composición pierden identificación con una materia prima específica (caramelos, galletitas, bebidas, etc). Desde esta óptica, son los alimentos semi-procesados los que tienden a localizar su elaboración en las zonas de producción primaria, mientras que los alimentos industrializados eligen su localización atendiendo a la menor incidencia de los costos de transporte y a la mayor incidencia de los costos de capital, disponibilidad de mano de obra entrenada y cercanía a sus principales mercados consumidores.

Es importante señalar que el desarrollo de una industria de alimentos manufacturados no es, en esencia, diferente al desarrollo de cualquier rama industrial y, por lo tanto, los beneficios en términos de adquisición de nuevas tecnologías y conocimientos diseminados en el sistema económico (externalidades positivas de la industria) son comunes a ambas. En el caso de los

alimentos semi-procesados, más vinculados al uso de la tierra como insumo principal, las nuevas tecnologías y las externalidades que favorecen el crecimiento suelen ubicarse “aguas arriba” de la cadena productiva, en las industrias que abastecen sus insumos (semillas, fertilizantes, maquinaria agrícola). En la agroindustria moderna ambos tipos de productos (semi-procesados y procesados) tienen un alto componente tecnológico. Por último, en la etapa de globalización, la inversión extranjera directa fue un componente que acompañó los cambios en la localización de la industria de alimentos.

Como ya se anticipara en la Introducción, sobre todo desde los años 90, varios factores han estado operando sobre la demanda de alimentos de los países en desarrollo. Entre ellos, los más importantes han sido la urbanización de grandes proporciones de población en los países del Este Asiático, particularmente en China, donde está en proceso la “occidentalización” de la dieta; la salida de la pobreza de una parte importante de la población mundial como consecuencia del aumento del ingreso; el cambio en el estilo de vida y el aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo (quienes tradicionalmente se encargaban de la producción agrícola de subsistencia y de la preparación de alimentos en el hogar); el acceso a niveles de vida mayores que modifican las costumbres del hogar con la incorporación masiva de refrigeradores, hornos de microondas y mayor consumo de alimentos preparados y de comidas fuera del hogar.

Los cambios en la demanda son transmitidos a la cadena por los centros de venta minorista, en el que los supermercados fueron ganando participación mayoritaria, produciendo en el caso de los países de mayores ingresos un conjunto de normas privadas o estándares que se fueron imponiendo a lo largo de las cadenas de productos, creando incentivos para su reorganización. Estas normas reflejaron la preocupación por la calidad y seguridad de los alimentos de los consumidores de mayores ingresos en todo el mundo. La función de estos comercios (distribución minorista) es entregar los alimentos a los clientes según sus preferencias, a tiempo y en la cercanía de su hogar.

Hacia atrás de la distribución minorista, en la cadena de los alimentos, se encuentran los transportistas, procesadores, proveedores de almacenaje y de servicios tecnológicos hasta llegar al productor primario de la materia prima principal. Todos estos eslabones suman sus actividades a la cadena “aguas abajo” del productor agropecuario. Cada uno de estos eslabones incluye costos y márgenes hasta llegar al precio del producto final. Dentro de los márgenes puede haber coberturas por riesgos, por ejemplo en el caso de productos perecederos, o rentas comerciales superiores al beneficio normal derivadas de algún grado de monopolio o competencia imperfecta que alguno de los intermediarios de la cadena puede explotar en forma, generalmente, transitoria.

Pero además de estos costos derivados de un servicio o producto concreto, a lo largo de la cadena también se van sumando **costos de transacción**. Se llaman así a los costos o sobrecostos que surgen en el curso de las contrataciones a lo largo de la cadena y que incluyen los costos de informarse, de buscar productos, negociar calidad y precio, hacer cumplir las condiciones estipuladas y cubrir los riesgos comerciales o productivos extraordinarios. Estos costos pueden ser muy importantes en los países en desarrollo y pueden limitar severamente la competitividad. Por ejemplo, una empresa mediana puede tener un proyecto para

desarrollar una nueva línea de galletitas y un banco puede tener fondos disponibles para préstamos y, sin embargo, el préstamo no se concreta porque la empresa no puede dar la información necesaria al banco (parte de su operatoria es informal) y éste no está seguro de poder cobrar el crédito en caso de que el proyecto falle por falencias, por ejemplo, en el sistema judicial de recupero de créditos. En este ejemplo, si el banco decide prestarle a la empresa lo hará aplicando una tasa de interés más alta que la empresa estará dispuesta a aceptar debido a la dificultad de revelar a otro banco su verdadera condición de balance. La diferencia entre la tasa de interés de mercado para préstamos y la tasa aplicada es un costo de transacción.

Además del factor de demanda, hay otros aspectos que condicionan el funcionamiento de la cadena de agroalimentos y que han estado modificándose en los países en desarrollo. Entre ellos cabe citar, los condicionantes de la geografía modificados por los cambios en el transporte; el desarrollo de las finanzas, la mejora en la organización y transparencia de los mercados y la modernización de los sistemas judiciales. La proliferación de la inversión extranjera directa fue uno de los agentes de cambio más importantes en cuanto al crecimiento y modernización de la estructura productiva en países tan diversos como Canadá y Brasil. Todos estos factores han modificado la escala de los establecimientos, que ha tendido a aumentar y su inserción en los mercados, que se ha orientado hacia la internacionalización.

Por último, el productor primario también experimenta los cambios de los eslabonamientos hacia atrás, por la vía de las modificaciones en las tecnologías, los cambios en las estructuras de los mercados de insumos que lo abastecen y que han sido de importancia en estas últimas dos décadas de la mano de las fusiones y adquisiciones de grandes empresas de agroquímicos y la difusión de la biotecnología y los OGMs, entre muchos otros factores. A lo largo de la cadena todas las transacciones son afectadas por las regulaciones de los gobiernos y por el contexto general de las políticas económicas.

La experiencia muestra que cuando los costos de transacción son muy altos, los riesgos exagerados y las políticas se vuelven inestables, el número de actores de la cadena se reduce y las empresas prefieren integrarse verticalmente, es decir, prefieren incluir en su propia operatoria todos los eslabones de la cadena que presentan riesgos y dificultades de transacción. Aunque esta integración puede ahorrar costos a los consumidores en el corto plazo, generalmente llevan a un crecimiento sectorial mucho más bajo.

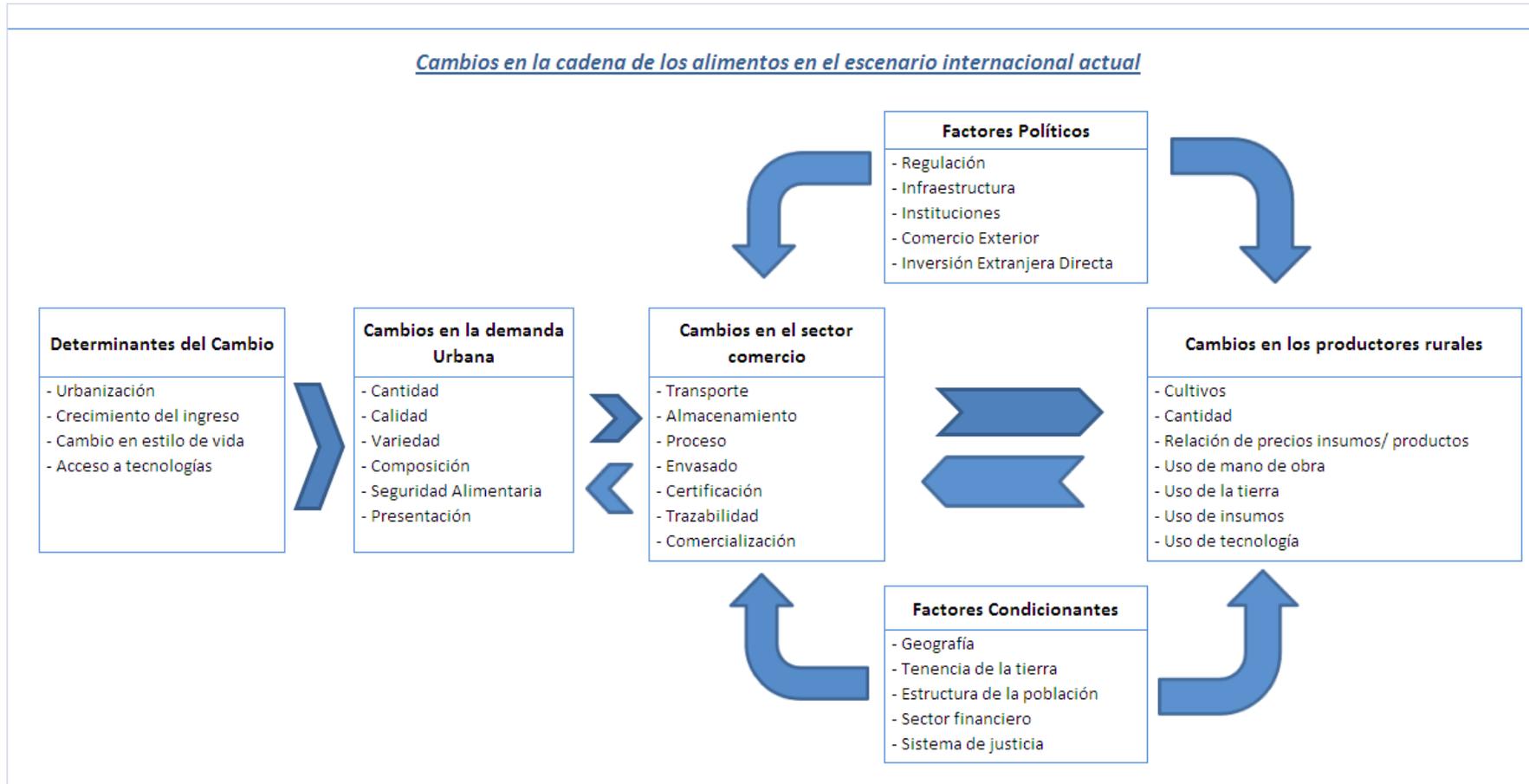
El Gráfico 3 sintetiza el marco conceptual para entender los cambios en las cadenas de valor de los alimentos.

La agroindustria en la Argentina: En su conjunto nuestro país muestra una relativamente baja industrialización de sus materias primas agropecuarias. Tomando los productos exportados, los alimentos procesados representan un 35% del total de productos agropecuarios, que a su vez son la mitad de nuestras exportaciones. Países como Australia, Canadá o los Países Bajos ostentan participaciones bastante mayores, en torno al 50%.

Aunque la industria de alimentos ha sido capaz de abastecer un consumo local creciente, generando un empleo directo e indirecto cercano al 36% del empleo total (cifras de 2004), su patrón exportador no ha logrado crecer y diversificarse pese a la muy significativa ventaja agropecuaria del país. La mayor incorporación de agro-productos en las exportaciones de la Argentina corresponde a los semi-procesados del complejo aceitero, que se fue consolidando desde fines de los 80, aprovechando una situación muy favorable del mercado internacional. Nuestro país no ha logrado ninguno de sus objetivos históricos: *de granero del mundo a supermercado del mundo*, como se postulaba en los 80.

En cuanto a la localización de la agroindustria, la temprana urbanización de nuestro país y la aglomeración dominante con más del 40% de la población en las ciudades del litoral atlántico (Gran Buenos Aires, Gran Rosario y Gran Córdoba) determinaron que la industria manufacturera, sobre todo en el caso de los alimentos industrializados, prefiriera la cercanía a estos grandes centros de consumo y se ubicara en el cordón industrial de estas tres grandes ciudades. Esto significó el traslado de materia prima o los productos semi-procesados hacia el litoral y el reforzamiento de las corrientes migratorias internas con ese destino.

Gráfico 3



Fuente: elaborado a partir de Minten, Reardon y Vanderplas (2009)

Si se extiende el análisis desde las cadenas hasta los principales “clusters productivos agroindustriales”, éstos se aglutinan en el Conurbano bonaerense o en torno a alguna de las grandes ciudades del interior. En rigor, la denominación de “cluster” al igual que la de cadena resultan un poco ambiciosas para el caso argentino, dado que las empresas de algún sector en particular con alguna localización específica, mantienen relaciones horizontales de colaboración solo incipientemente, para mejoras de la escala o reducción de costos y las vinculaciones con agencias tecnológicas o con las propias universidades son muy escasas comparadas con la experiencia internacional. En el mejor de los casos, algunos sectores pueden ser considerados proto-clusters. En los últimos años han surgido casos de clusters productivos exportadores muy exitosos tales como el del vino en Mendoza o los limones en Tucumán, que tienen algunas características que incluyen los eslabonamientos de cadena y la colaboración entre empresas procesadoras y con las agencias públicas y gobiernos locales.

ReCuadro 1: Las cadenas de valor de alimentos en los países en desarrollo de América Latina, Asia y África

Los países europeos, los Estados Unidos, Nueva Zelanda y Australia tienen una larga experiencia con las cadenas agroindustriales. En los países latinoamericanos esa experiencia es mucho más reciente pero ha sido muy activa. El reconocimiento de la importancia de las cadenas de valor y su organización en nuestra región abarca a un amplio conjunto de países entre los que sobresalen México, Colombia, Perú y los países de América Central. En el caso peruano el gobierno impulsó la formación de cadenas cortas, más de 100, y ayudó al fortalecimiento de casi 400 entidades relacionadas con la administración local de esas cadenas. En México el enfoque que buscaba fortalecer a los pequeños productores, se lanzó desde el Estado a principios de los 2000 con las cadenas del frijol, café y cerdo. En Colombia, en 2003, se organizaron por ley autoridades regionales a cargo de fomentar cadenas productivas agroalimentarias bajo supervisión de una comisión nacional y comisiones regionales. En una evaluación de su accionar el CIAT sugiere que la construcción desde arriba (gobierno) hacia los productores está generando superposiciones y demandas exageradas. También en Brasil, en los 2000, los organismos de apoyo al desarrollo rural brindaron cursos para la difusión entre los productores de las ventajas de la organización en cadenas.

En los países en desarrollo de población masiva como India y China las cadenas agroindustriales se han estado reorganizando en los últimos veinte años, pero la descripción reciente todavía las ubica con una elevada dinámica de cambios.

En África de la mano de la intervención del Banco Mundial, se ha difundido la agricultura de contratos definida como los arreglos contractuales tanto orales como escritos entre productores y otras empresas, especificando una o más cosechas y condiciones de distribución de un producto agrícola, incluyendo contratos entre productores y agencias del Estado o con organizaciones de productores. Estos contratos asumen una gran variedad de modalidades pero difieren de los contratos de comercialización o de trabajo porque afectan directamente las decisiones de los productores estableciendo de antemano condiciones de calidad, financiamiento o uso de tecnologías provistas por las empresas.

Otro aspecto destacable es el rol que han tenido las cadenas cortas, definidas como los procesos desde el establecimiento del productor hasta llegar al mercado regional. Su organización ha llevado a muy importantes avances en la calidad de vida de esas zonas.

2. Ventajas y desventajas de contar con un foro de coordinación de las distintas cadenas agroindustriales

Hasta aquí se han destacado dos aspectos importantes de las cadenas de valor de los alimentos:

- a. en el actual contexto mundial el aumento de la competencia internacional lleva a que no sean las empresas por sí mismas las que logran insertarse con éxito en los mercados sino que dependen de la eficiencia de toda su cadena de producción;
- b. en el caso de las cadenas de valor de la agroindustria, el aumento del ingreso mundial y la incorporación de la demanda de los países en desarrollo han desatado una serie de cambios muy importantes inducidos por la demanda final pero también por las condiciones del contexto.

Cabe preguntarse, entonces, por la conveniencia de establecer una coordinación explícita entre los actores de la cadena. Esta pregunta puede descomponerse en el porqué, cuándo, y cómo la coordinación entre agentes múltiples son efectivas para mejorar la competitividad y superar los problemas de naturaleza compleja que se presentan en el futuro inmediato.³

Por qué?

La coordinación entre actores privados, sus organizaciones representativas, actores públicos y organizaciones no gubernamentales bajo el formato de cadenas ha demostrado efectividad para resolver problemas de contexto. Estos problemas se refieren a fallas en los mercados o en el accionar del Estado o a la necesidad de enfrentar cambios que conllevan nuevos desafíos sectoriales. Con respecto a las fallas de mercado o de gobierno, en los países en desarrollo subsisten numerosos problemas de transparencia de mercados, acceso al crédito, inversión en infraestructura, generación, adopción y difusión de nuevas tecnologías. La persistencia de estos problemas requiere de iniciativas basadas en consensos y que operen a partir de información confiable para todos los participantes.

Además, el sector agroindustrial se encuentra inmerso, precisamente, en un contexto de cambios importantes que pueden generar conflictos entre los participantes de las cadenas de alimentos y las demandas de los propios consumidores. Entre los problemas globales cabe mencionar los que figuran en la agenda del G-20, la FAO o algunos de los gobiernos de mayor poder mundial: la seguridad alimentaria, el cambio climático, el uso del agua, la deforestación, el control de la obesidad como problema social y la generación y adopción de nuevas tecnologías en la producción y empaque de alimentos. Todos ellos acarrearán costos que no

³ Hay un conjunto de trabajos recientes que identifican lo que se ha dado en llamar “wicked problems” que son problemas cuyo impacto y solución son inciertas como el del cambio climático o el aporte de la tecnología para aumentar los rendimientos agrícolas en un mundo de población creciente. En opinión del Australian Public Service Commission, 2007, el desafío de alimentar a 3000 millones de habitantes extra en los próximos 40 años se ajusta a la definición de un problema “super-complejo”.

inciden directamente en ningún participante, de modo que nadie tiene incentivos para abatirlos, pero reducen la calidad de vida de todos (se trata de “efectos externos negativos”).

La solución de estos temas requiere de una estrategia a largo plazo donde un espectro amplio de participantes pueda compartir los costos presentes porque perciben la importancia de los beneficios en el futuro o, en el peor de los casos, porque entienden que es un camino eficaz para mejorar el control de daños.

Cuándo?

En el curso de sus negocios, productores y procesadores de alimentos hacen aprendizaje en los mercados, registran sus resultados de corto plazo y modifican sus estrategias. Cuando surgen amenazas a esas estrategias o las nuevas oportunidades crean situaciones que la propia empresa no puede resolver, encontrará conveniente invertir en coordinarse con otros participantes de su cadena. Además, cuando los problemas exceden al mercado local y provienen del contexto global, la coordinación público-privada se hace indispensable. Los casos de Australia y Canadá en la comercialización de trigo son interesantes para entender los cambios que pueden gestarse en la organización de las cadenas y las dificultades que se presentan, aún en países con un muy alto nivel de institucionalidad (ver ReCuadro 2).

Cómo?

Un tema importante y frecuente en la discusión de los participantes de las cadenas de valor es cómo organizar su “gobierno” para lograr: a. el aprovechamiento de las oportunidades de aprendizaje mutuo, b. la creación de valor, c. la reducción de los costos de transacción y d. la interacción con el resto de la economía. Las recomendaciones disponibles van desde arreglos informales basados en relaciones habituales hasta asociaciones registradas formalmente, con distribución de responsabilidades y establecimiento de iniciativas de colaboración.

En todos los casos el proceso de legitimación y reconocimiento sectorial de la organización administrativa de una cadena dependerá de la inclusión de todos los eslabones importantes y de la adopción de una agenda de consenso para incidir en el desarrollo de productos, tecnologías y en la mejora de la competitividad de los participantes. La documentación y difusión de sus iniciativas es una tarea complementaria para el fortalecimiento de la organización.

Un valor importante de las organizaciones de cadenas es que pueden anticipar conflictos por situaciones de contexto que creen riesgos o costos adicionales y proveer soluciones para introducir nuevos arreglos (informales o contractuales) entre los participantes (por ejemplo, contratos que paguen premios por calidad del producto para responder a demandas más exigentes) o para demandar regulaciones o acciones específicas de las autoridades (por ejemplo, ampliación de la infraestructura de riego para reducir los costos de los seguros).

Más que desventajas, los foros de cadenas agroalimentarias enfrentan riesgos como la captura de su institucionalidad por algún participante que detente el poder de mercado suficiente; la

pérdida de legitimidad por fracasos de las iniciativas y los costos excesivos de inversión en la coordinación. Para reducir la incidencia de estos riesgos es muy importante acordar una metodología de trabajo que evolucione con el crecimiento de la cadena. En un principio las iniciativas deben ser pocas y orientadas por el objetivo principal de ganar competitividad para el conjunto. La agenda se irá ampliando a medida que se gane apoyo para la organización. Los mecanismos de toma de decisiones deben asegurar que las iniciativas de la cadena no son “capturadas” por ninguno de los actores participantes. De este modo, la experiencia indica que el “gobierno” de la cadena es el que elabora el contenido de la agenda pero debe haber mecanismos de validación con el conjunto más amplio posible de participantes.

Un aspecto que ha sido objeto de análisis recientemente es el modo de organización y las reglas internas que se dan estas asociaciones o foros de cadenas productivas, particularmente en el sector agroindustrial. De la experiencia se han identificado tres modelos que representan estilizadamente los casos de la práctica en países más avanzados:

- las asociaciones inter-profesionales de Francia
- las asociaciones de productos agropecuarios y los concejos de los Estados Unidos.
- las mesas redondas de Canadá

Las asociaciones francesas, de iniciativa privada, se extendieron a toda la zona de influencia de las excolonias y hoy son alrededor de 60 en Francia. Se caracterizan por reunir a representantes institucionales de los integrantes de las cadenas por oposición a participantes individuales, las decisiones se toman por unanimidad y tienen una gran influencia en las decisiones de políticas públicas. En general, no incluyen a los proveedores de insumos, sindicatos y asociaciones de profesionales y su organización en el territorio es regional y muy variable dependiendo del producto. Este modelo se extiende también a Italia y España, donde están regulados por ley y a Alemania y el Reino Unido. Con todo, el alcance de las iniciativas de cadena dependen de factores muy variados que crean disparidad entre cada experiencia⁴. Uno de los roles de estas asociaciones fue la defensa de la “denominación de origen” en las negociaciones de la OMC y actualmente, la promoción de marcas que acreditan calidad diferencial de productos.

Las asociaciones y los concejos (councils) de los Estados Unidos, a diferencia de los europeos, se caracterizan por la participación de actores individuales y por decisiones a través de reglas de votación. Algunos ejemplos son la U.S. Apple Association, la American Soybean Association, y la American Sugar Alliance. Además de los aportes voluntarios de los miembros que financian las campañas de promoción y las acciones para llevar adelante propuestas de política, estas

⁴ Para Alemania y España se cuenta con trabajos recientes que analizan las relaciones contractuales a lo largo de la cadena que va de la producción de trigo hasta el pan. En el primer caso, aunque las relaciones de largo plazo tenían potencial para aumentar la competitividad, muchas de ellas se daban por terminadas, en particular cuando los beneficios de esa relación no eran percibidos como claramente mayores de los costos de mantenerla. En el caso español, por el contrario, las operaciones repetidas entre los productores y las empresas superaban ampliamente (60%) a las operaciones de mercado, indicando la percepción de un importante beneficio para los participantes.

asociaciones cuentan con aportes asignados por ley para llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo de mercados.

Por último, el modelo canadiense se basa en las *tables-filière* de Quebec, donde funcionan unas 25 asociaciones de este tipo, que tienen como característica incluir también a las autoridades y funcionar sobre bases menos formales, acordando un número limitado de reuniones anuales.

El caso de los países de América Latina es particular, porque se reconoce que la organización de estos foros ha sido muy activa con ejemplos como SalmónChile y Chilealimentos; Valexport en Brasil (frutas) y el Instituto Peruano de espárragos y otros vegetales. En Ecuador se comenzó por adoptar el modelo canadiense bajo una iniciativa del Banco Mundial y el gobierno local.

En nuestro país, el enfoque de cadenas agroalimentarias se incluye en la difusión de información de divulgación por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, pero no ha tenido un correlato importante para el desarrollo de la competitividad en las decisiones de políticas públicas. Como ya se mencionara, algunas cadenas como la del vino o limones cuentan con foros e iniciativas público-privadas sustentadas en los gobiernos locales, que beneficiaron su desarrollo.

En la práctica existen numerosos manuales para poner en marcha una cadena de valor, comenzando por algunas preguntas básicas que ayudan al diagnóstico:

- Quiénes somos y cuánto valemos en la economía?
- Cómo nos vinculamos “aguas arriba” y “aguas abajo” en la cadena?
- Cuáles son las claves de nuestra organización industrial?
 - Tipos de contratos (verbales o escritos)
 - Formación de márgenes
 - Calidad y trazabilidad
 - Efectos que no se computan en los costos de los participantes: externalidades positivas (por ejemplo, difusión de buenas prácticas sin costo) o negativas (reducción de la aptitud del suelo por efecto de inundaciones en ausencia de infraestructura necesaria)
 - Grado de competencia en los mercados

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) desarrolló un enfoque propio en el que reconoce que “cada vez existe mayor preocupación sobre el logro de una competitividad sustentable de los sistemas agroalimentarios; para lograrlo es muy importante la capacidad de responder a demandas específicas, lo que requiere una articulación más estrecha entre el conjunto de actores públicos y privados.

El enfoque que se requiere para alcanzar la competitividad es:

- Captar los cambios con la mayor rapidez posible

- Tener flexibilidad para adaptarse a los cambios
- Organizar una red de relaciones horizontales y verticales dentro de la rama productiva con un esfuerzo importante en la Coordinación y Cooperación.

En la actualidad los productores agroalimentarios, procesadores, proveedores de servicios logísticos, y distribuidores no deben competir como entidades individuales; sino que son las Cadenas Agroalimentarias las que compiten contra otras cadenas agroalimentarias en el mercado.

En opinión del INTA las ventajas del enfoque de cadenas agroalimentaria son:

- Visión amplia de problemas y manejo más completo de la información
- Facilita identificar puntos críticos o cuellos de botella, así como alternativas de solución y estrategias de intervención efectivas y de mayor impacto
- Facilita la búsqueda de alianzas entre los diferentes actores o grupos de interés para el logro de sinergias.

ReCuadro 2-Australia y Canadá: profundos cambios recientes en su organización institucional para la comercialización del trigo

En **Australia** el trigo se introdujo en 1790 y geográficamente, se ubicó en el sur del territorio, al Este y al Oeste, conformando el cinturón triguero. Temprano en el siglo XX surgieron negocios de almacenamiento y en los años 30 se estableció un monopolio de venta y distribución de interna y externa del trigo a cargo del gobierno, al Junta del Trigo Australiana (Australian Wheat Board-AWB). También el transporte por tren era regulado por el Estado, pero el acopio y las cooperativas de producción ejercían una importante presencia frente al monopolio de compra estatal.

Hacia fines de los 80, con la pérdida de eficiencia de los ferrocarriles, los productores se preocuparon por su pérdida de competitividad y presionaron para una desregulación del comercio de granos, que se fue realizando en forma paulatina, ampliando el número de participantes autorizados para participar en el comercio de granos. En los 2000 los principales comercializadores internacionales compraron participaciones en el negocio de granos australiano y el mercado se fue concentrando. En 1999 la AWB fue privatizada y un organismo regulador mantuvo un poder de veto sobre los permisos de exportación (la AWBI). En 2006 un escándalo de venta de trigo a Irak llevó a la cancelación del estatus especial de la AWB y de la AWBI y dio por terminada la era de la intervención pública en el mercado de trigo australiano.

El mercado australiano de trigo aún está en vías de fortalecerse y la posición de los productores no es uniforme. Los productores del Oeste se orientan a la exportación y mantienen un movimiento cooperativo importante, en cambio, en el resto de país los productores han perdido parte de su organización histórica y orientados al mercado interno enfrentan negociaciones con los comercializadores y molinos en las que se perciben en desventaja. Este conflicto seguía abierto en 2013.

En el caso de **Canadá**, Junta Canadiense del Trigo (Canadian Wheat Board-CWB), la decisión de privatización, que se hizo efectiva en 2012 no contó con la aprobación de los productores que apelaron la decisión. Pese a los problemas legales, actualmente ambas cámaras del Parlamento han aprobado la privatización y se ha dado la posibilidad a los productores de comprar una cuota-parte de la empresa privatizada sobre la base de la entrega de trigo que hagan en la cosecha 2013-14. La privatización se completará en 2016, aunque la CWB ya ha perdido su poder de monopolio. Esta junta también databa del período de la Gran depresión y su fortaleza residía en las ventajas de organizar el transporte por tren ya que el trigo recorre distancias superiores a los 1000 kms en Canadá. Recientemente, y de la mano de los acuerdos de comercio con los Estados Unidos, la cadena del trigo canadiense fue exitosa en la agregación de valor a sus productos para la venta en ese mercado. La inversión directa de empresas agroindustriales estadounidenses en Canadá Occidental modificó todo el panorama de la elaboración a partir de los 90. No obstante, reconocen que en todo el mercado de América del Norte, los productos Premium europeos siguen detentando una porción muy interesante de mercado (pastas italianas, por ejemplo).

Fuente: ver referencias bibliográficas

3. La cadena de trigo en la Argentina: situación actual, ventajas, desventajas. Comparación con la situación histórica.

A continuación se sintetizan y actualizan algunos elementos del diagnóstico de la cadena del trigo en base a trabajos disponibles.⁵

El trigo es el cultivo pionero de la colonización agrícola de la Pampa Húmeda. Introducido en 1527, ha formado parte del patrón de producción y exportación agrícola de la Argentina y junto con la carne vacuna ha sido su producto insignia en el mundo.

En el Cuadro 1 se presenta el ranking de los principales productores internacionales de trigo. Nuestro país ocupa la posición número 15. Esa posición es más baja que la que ostenta como productor del complejo de cereales y oleaginosos, donde su puesto es el número 5 (ver Anexo Estadístico).

Cuadro 1

| Producción de Trigo | | | | | |
|---|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Países Seleccionados | | | | | |
| Millones de Toneladas | | | | | |
| Países | | 1991 - 2000 | 2001 - 2010 | 2011 - 2012 | % del Total 2010 - 2011 |
| 1º | China | 108,5 | 102,9 | 119,7 | 17,3 |
| 2º | India | 63,9 | 73,4 | 90,9 | 13,2 |
| 3º | Estados Unidos | 63,2 | 57,1 | 58,2 | 8,4 |
| 4º | Francia | 34,2 | 36,5 | 39,3 | 5,7 |
| 5º | Federación Rusa | 36,7 | 49,2 | 47,8 | 6,9 |
| 6º | Australia | 17,9 | 19,7 | 28,7 | 4,2 |
| 7º | Canadá | 26,9 | 23,4 | 26,1 | 3,8 |
| 8º | Paquistán | 17,0 | 21,0 | 24,4 | 3,5 |
| 9º | Alemania | 18,2 | 23,1 | 22,6 | 3,3 |
| 10º | Turquía | 19,3 | 19,5 | 21,0 | 3,0 |
| | | | | | |
| 15º | Argentina | 12,6 | 13,6 | 12,5 | |
| Subtotal | | 418,4 | 439,4 | 491,1 | 71,1 |
| Resto | | 156,5 | 184,7 | 199,4 | 28,9 |
| Total Mundial | | 574,9 | 624,2 | 690,4 | 100,0 |
| Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT © FAO Statistics Division 2013 | | | | | |

En contraste con esa posición en la producción, su puesto como exportador se encuentra mucho más alto en la tabla de posicionamiento (ver Cuadro 2), dado que los otros productores importantes son países de elevada población (China, India) y por lo tanto de alta absorción

⁵ Fundación INAI (2010), Miró y Bertolassi (2009)

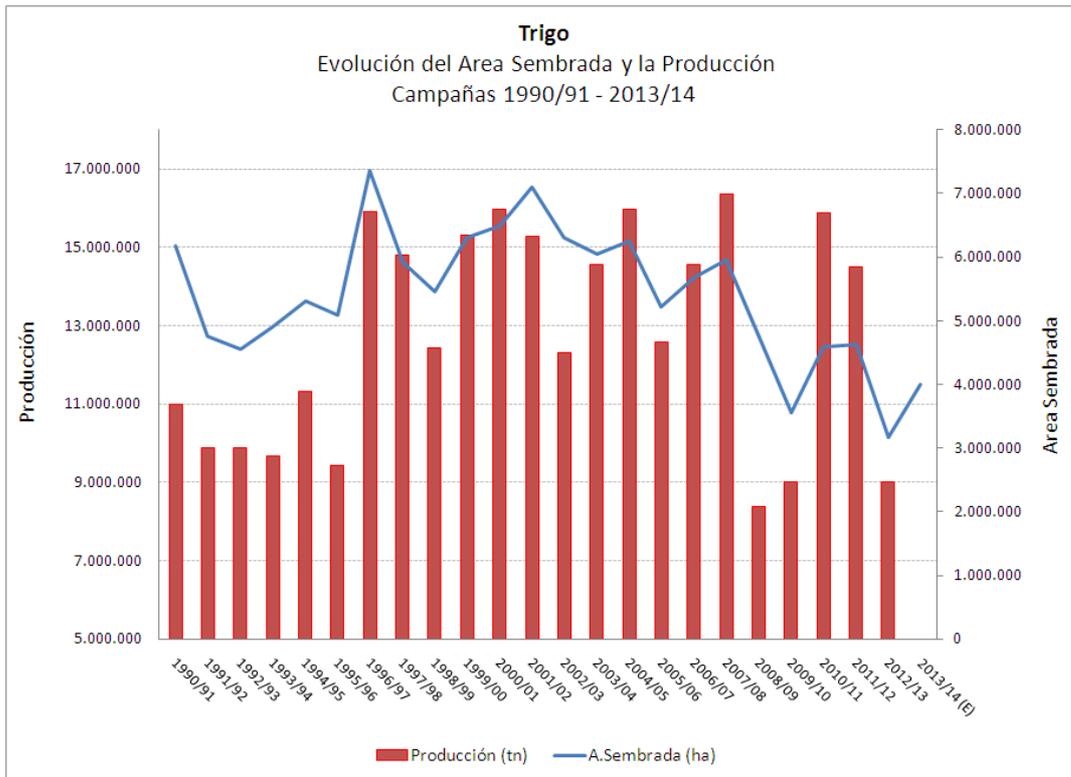
interna del grano, o países de un alto grado de industrialización secundaria de esta materia prima, con presencia importante en la exportación de productos elaborados (Estados Unidos, Francia).

Cuadro 2

| Exportaciones de Trigo | | | | | |
|---|-----------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------------------|
| Países Seleccionados | | | | | |
| Millones de USD | | | | | |
| Países | | 1991 - 2000 | 2001 - 2009 | 2010 - 2011 | % del Total 2010 - 2011 |
| 1º | Estados Unidos | 4.320,7 | 5.532,5 | 8.942,8 | 22,5 |
| 2º | Francia | 2.562,9 | 2.921,2 | 5.695,1 | 14,3 |
| 3º | Canadá | 2.908,6 | 3.450,6 | 5.138,8 | 12,9 |
| 4º | Australia | 1.964,8 | 2.320,8 | 4.777,3 | 12,0 |
| 5º | Federación Rusa | 72,5 | 1.551,2 | 2.870,1 | 7,2 |
| 6º | Argentina | 916,1 | 1.447,0 | 1.705,2 | 4,3 |
| 7º | Alemania | 708,6 | 1.171,1 | 1.974,3 | 5,0 |
| 8º | Ucrania | 144,4 | 678,5 | 917,1 | 2,3 |
| 9º | Brasil | 0,2 | 65,9 | 463,0 | 1,2 |
| 10º | Paquistán | 1,7 | 44,0 | 337,6 | 0,8 |
| Subtotal | | 13.600,6 | 19.182,8 | 32.821,4 | 82,6 |
| Resto | | 2.264,4 | 4.031,9 | 6.894,2 | 17,4 |
| Total Mundial | | 15.865,1 | 23.214,7 | 39.715,6 | 100,0 |
| Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT © FAO Statistics Division 2013 | | | | | |

La cadena del trigo tiene como un eslabón crucial, en nuestro caso, a la producción primaria, que es abastecida por un gran número de productores de insumos (semillas, agroquímicos, fertilizantes); incluye a contratistas de maquinaria y asesores técnicos y, aunque con limitaciones en su alcance, a instituciones de financiamiento. En ese eslabón, la decisión más importante es la del área a sembrar, que se toma en base a las señales del mercado. En la historia argentina, esas señales han estado frecuentemente distorsionadas por los impuestos a la exportación de productos agroindustriales y por problemas macroeconómicos (tasa de cambio y tasa de interés). En consecuencia, el área sembrada ha fluctuado en el tiempo, a la vez que la producción respondía a esos cambios de área pero también incorporaba los factores tecnológicos (aumentos de productividad) y climáticos. En el Gráfico 4 se observa esa evolución en los años recientes.

Gráfico 4



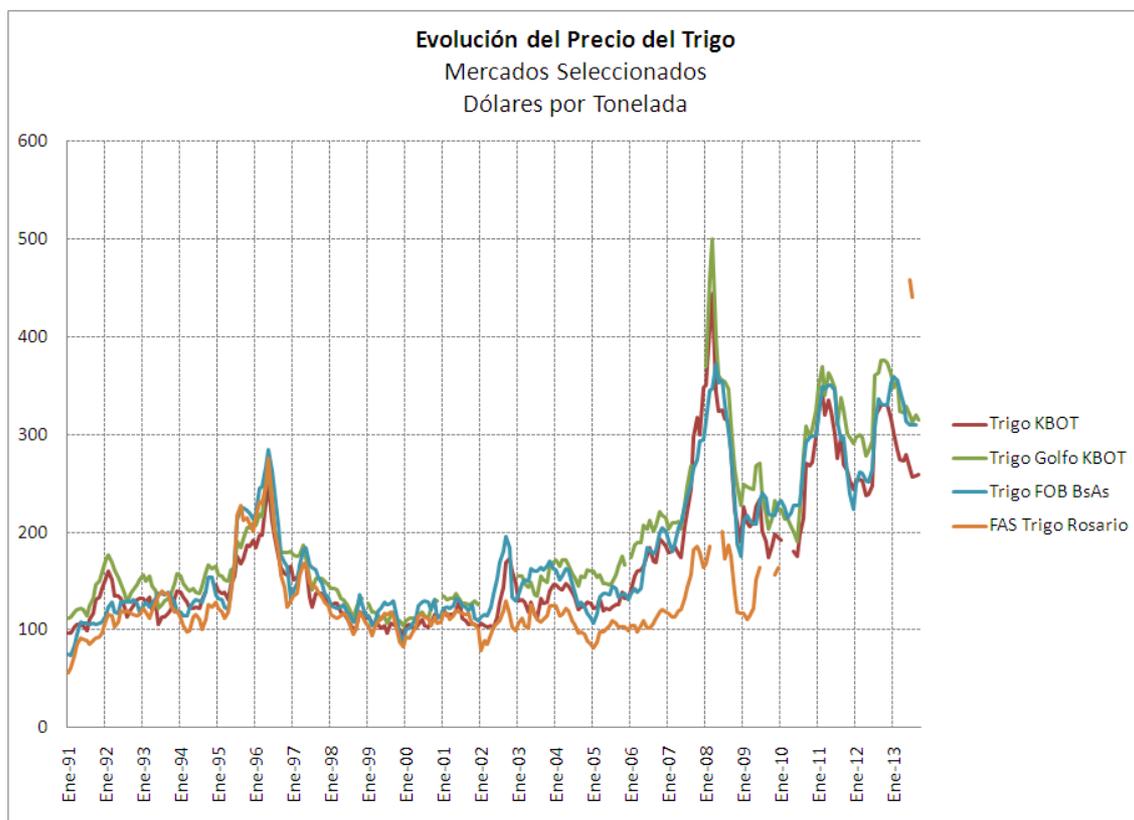
Fuente: elaboración propia en base a MinAgri.

A la vez, la participación del trigo fue cayendo en su participación en el conjunto de producción agrícola de la Argentina, debido a la expansión de la soja (la doble cosecha trigo-soja ayudó a morigerar ese efecto, “multiplicando” las hectáreas sembradas), sin que se afectara el consumo per cápita del cereal. Es decir, el crecimiento de los rendimientos de trigo se mantuvo a un ritmo tal como para compensar la reducción de área y dar satisfacción al crecimiento poblacional. En los últimos años, sin embargo, la fuerte intervención de la política pública distorsiva en el sector determinó una caída de la participación del trigo dentro del total de los propios cereales. (Ver Gráfico en Anexo Estadístico). Entre 1991 y 2006 la participación del trigo en el total de cereales fue del 41%, mientras que desde la campaña 2006-07 y hasta el presente, esa participación fue declinante, con un promedio del 30% que incluye una estrepitosa caída al 19% en la campaña actual (2012-13).

Como ya se mencionara, las señales internacionales de precios son esenciales al funcionamiento de la cadena del trigo en Argentina. La información se recibe de los mercados de commodities de referencia (la Kansas Board of Trade y la Chicago Board of Trade, en los Estados Unidos) y permiten la formación de expectativas respecto de los precios que estarán vigentes al momento de la cosecha local. En los años 90, los precios internacionales y los locales se movían en consonancia, con diferenciales entre unos y otros que variaban según la disponibilidad de cosecha y la calidad del producto. Desde el 2003 en adelante, los precios internacionales de productos agrícolas fueron en un marcado ascenso y el trigo alcanzó un máximo de US\$ 444 por tonelada en el Mercado de Kansas en marzo de 2008. La intervención directa de las políticas públicas en el mercado local buscó separar a los precios locales de los

internacionales, aumentando las retenciones y controlando las exportaciones. Como resultado, los precios internos (FAS) operaron con fuertes distorsiones y los mercados perdieron transparencia (ver Gráfico 5)

Gráfico 5



Fuente: elaboración propia en base a Bolsa de Cereales de Buenos Aires y ROFEX

El eslabón de los molinos harineros: En el caso de los molinos harineros, la elaboración en general se encuentra localizada cerca del origen de la materia prima.

El consumo se ha mantenido estable en el tiempo en torno a 94 kg/hab al año, por lo que la producción para el mercado interno creció al ritmo de la población. A la vez, fue creciendo el total exportado.

Entre fines de los '90 y hasta el año 2006 el 34% de la producción de trigo se destinó al mercado interno, mientras que el 66% restante se exportó al mundo. En ese período los molinos harineros locales procesaron en promedio 4,8 millones de toneladas anuales. En los años siguientes el porcentaje de trigo enviado a la exportación bajó hasta el 40% observado en el 2010. Si bien parte de esta baja se explica por la mayor demanda de trigo de la molinería local, que pasó a procesar más de 6 millones de toneladas, el hecho de que la producción retrocediera en 4-5 millones de toneladas ha sido determinante en los resultados.

Las estadísticas de la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario, organismo actualmente eliminado) registraban 171 molinos harineros en todo el país en el año 2010,

ubicados principalmente en las zonas productoras de trigo tradicionales. Aproximadamente el 50% de los establecimientos se encontraba radicado en la provincia de Buenos Aires, 24% en Córdoba y 14% en Santa Fe.

Como resultado de este eslabón, la Argentina es un relevante exportador de productos semi-procesados de trigo para el mundo. En el Cuadro 3 se ubica al país en el puesto 5º para estos productos.

Cuadro 3

| Exportaciones de Productos Semi Procesados de Trigo (*) | | | | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------------------|
| Países Seleccionados | | | | | |
| Millones de USD | | | | | |
| Países | | 2001 - 2007 | 2007 - 2010 | 2010 - 2012 | % del Total 2010 - 2012 |
| 1º | Turquía | 227,3 | 589,3 | 849,5 | 10,9 |
| 2º | Francia | 416,6 | 637,9 | 643,5 | 8,3 |
| 3º | Kazajstán | 126,3 | 587,4 | 576,0 | 7,4 |
| 4º | Alemania | 277,5 | 459,0 | 582,2 | 7,5 |
| 5º | Argentina | 69,2 | 340,1 | 372,4 | 4,8 |
| 6º | Bélgica | 245,4 | 345,2 | 320,7 | 4,1 |
| 7º | China | 115,1 | 192,4 | 260,4 | 3,3 |
| 8º | Estados Unidos | 164,5 | 250,9 | 270,6 | 3,5 |
| 9º | Australia | 131,5 | 249,8 | 273,9 | 3,5 |
| 10º | Paquistán | 87,4 | 39,6 | 218,4 | 2,8 |
| Subtotal | | 1.860,6 | 3.691,6 | 4.367,6 | 56,1 |
| Resto | | 1.538,8 | 2.766,5 | 3.413,7 | 43,9 |
| Total Mundial | | 3.399,4 | 6.458,1 | 7.781,3 | 100,0 |

(*) Los productos incluidos corresponden a las posiciones arancelarias del nomenclador de comercio: 1101; 110311; 110320; 110321; 110419; 110429; 110430; 110811; 1109; 230230 y 230240

Fuente: Elaboración propia en base a Trade Map.

Dentro del eslabón de segunda industrialización se destaca por su importancia la industria de la panificación, la cual absorbe el 73% de la harina destinada al mercado interno. Esta actividad abarca la panificación artesanal y la industrial, siendo la primera la más significativa. La industria de pastas consume el 10% (2% las pastas frescas y 8% las pastas secas), la de galletitas y bizcochos el 7%, y el consumidor final el 10% restante en forma de harina fraccionada.

Argentina exporta pocos derivados de la harina de trigo y, en consecuencia ocupa el lugar 35º en el ranking mundial (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4

| Exportaciones de Productos Procesados de Trigo (*) | | | | | |
|---|----------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Países Seleccionados | | | | | |
| Millones de USD | | | | | |
| Países | | 2001 - 2007 | 2007 - 2010 | 2010 - 2012 | % del Total 2010 - 2012 |
| 1º | Alemania | 4.327,6 | 7.271,5 | 8.128,1 | 11,0 |
| 2º | Estados Unidos | 3.867,6 | 5.641,8 | 7.135,2 | 9,6 |
| 3º | Italia | 3.156,6 | 4.886,2 | 5.325,1 | 7,2 |
| 4º | Francia | 2.887,6 | 4.397,3 | 4.919,7 | 6,6 |
| 5º | Países Bajos | 2.218,4 | 3.495,6 | 4.639,5 | 6,3 |
| 6º | Bélgica | 2.355,8 | 3.304,1 | 3.703,4 | 5,0 |
| 7º | Canadá | 1.989,6 | 2.809,9 | 3.270,6 | 4,4 |
| 8º | Reino Unido | 2.096,5 | 2.708,3 | 2.874,7 | 3,9 |
| 9º | China | 987,8 | 1.525,3 | 2.150,1 | 2,9 |
| 10º | Dinamarca | 1.322,8 | 1.912,4 | 1.915,3 | 2,6 |
| | | | | | |
| 35º | Argentina | 188,9 | 263,4 | 346,6 | 1,2 |
| Subtotal | | 25.399,1 | 38.215,8 | 44.408,3 | 60,0 |
| Resto | | 13.120,4 | 23.373,7 | 29.632,1 | 40,0 |
| Total Mundial | | 38.519,5 | 61.589,5 | 74.040,4 | 100,0 |

(*) Los productos incluidos corresponden a las posiciones arancelarias del nomenclador de comercio: 190120; 190190; 190211; 190219; 190220; 190230; 190240; 190410; 190420; 190430; 190490; 190510; 190520; 190530; 190531; 190532; 190540; 190590 y 210690

Fuente: Elaboración propia en base a Trade Map.

Notablemente, este mercado internacional de procesados es casi diez veces más grande que el de semi-procesados, indicando la aptitud de una gran parte de los países productores en llevar adelante una agregación de valor sustantiva para sus productos del trigo. En contraste, el desarrollo de la Argentina aparece como severamente limitado. En efecto, el mercado mundial se caracteriza por la comercialización mayoritaria de productos procesados (galletitas, pastas, etc) que cubren aproximadamente un 60% de las transacciones en valor, entre un 30 y 35% corresponde a la materia prima trigo y el resto está constituido por semi-procesados (harinas)⁶ En contraste, de las exportaciones argentinas totales de la cadena, aproximadamente el 83% corresponde a trigo sin procesar y las exportaciones de bienes procesados y semi-procesados en base a trigo tienen poca importancia dentro de la estructura exportadora del país.

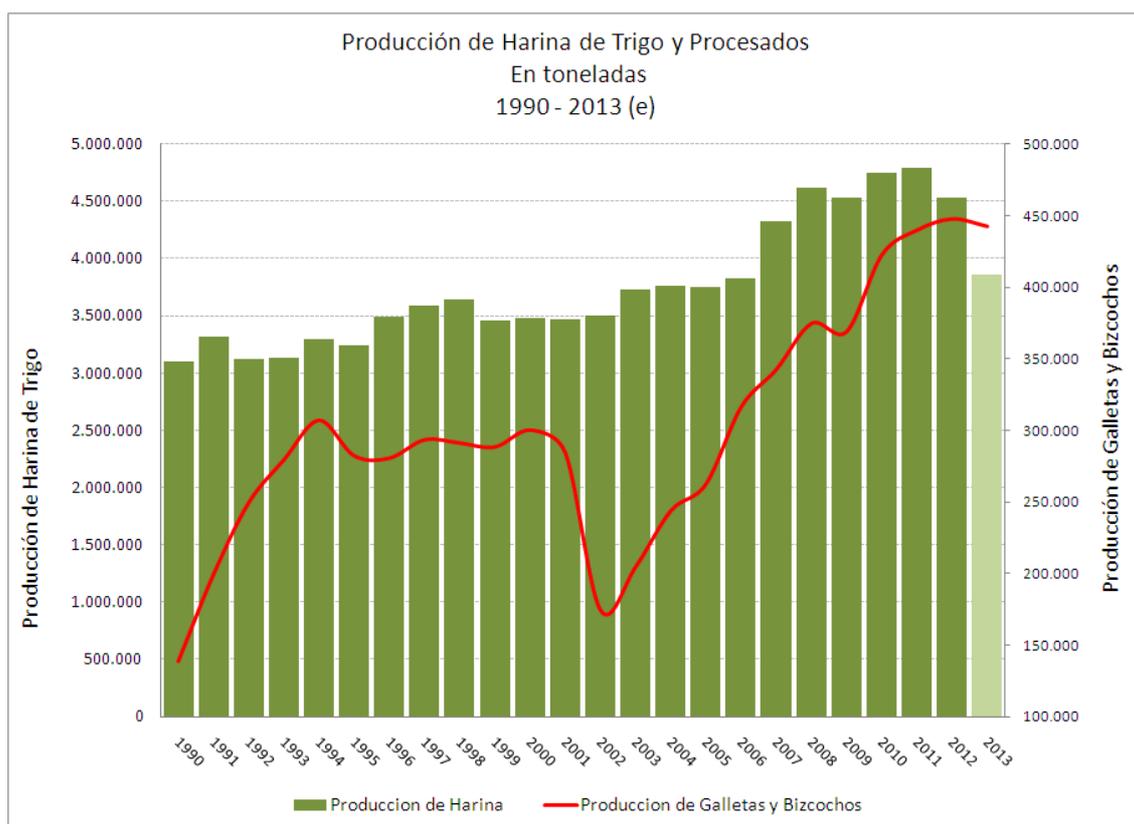
⁶ Ver definición de productos en ANEXO

Esto no significa que la producción de segunda industrialización no haya crecido en el país. En el caso de galletitas por ejemplo, el aumento ha sido vertiginoso, a la vez que el consumo interno también crecía absorbiendo buena parte del incremento (ver Gráfico 6).

Con casi 10 kilogramos por habitante por año, el consumo de galletitas y bizcochos de los argentinos es el más alto de América, duplicando al de países como Estados Unidos y México, y sólo es superado en el mundo por Europa, donde alcanza los 15 kilogramos per cápita en lugares como Bélgica y Holanda (información 2009-INTA-IES).

Según la información de Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca para 2007, el 58,1% de las plantas elaboradoras de galletitas y bizcochos se hallan radicadas en la provincia de Buenos Aires y en el Gran Buenos Aires (21% y 37,1% respectivamente); Santa Fe reúne el 16,1%; la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 14,5%; Córdoba el 4,8% y otras provincias el 6, 5%. Es decir, su localización es cercana a los grandes centros de consumo. Tres empresas cuentan con más de una planta propia, otra trabaja a facon con varias fábricas elaboradoras. Esto significa que el 93,2% tiene una sola planta.

Gráfico 6



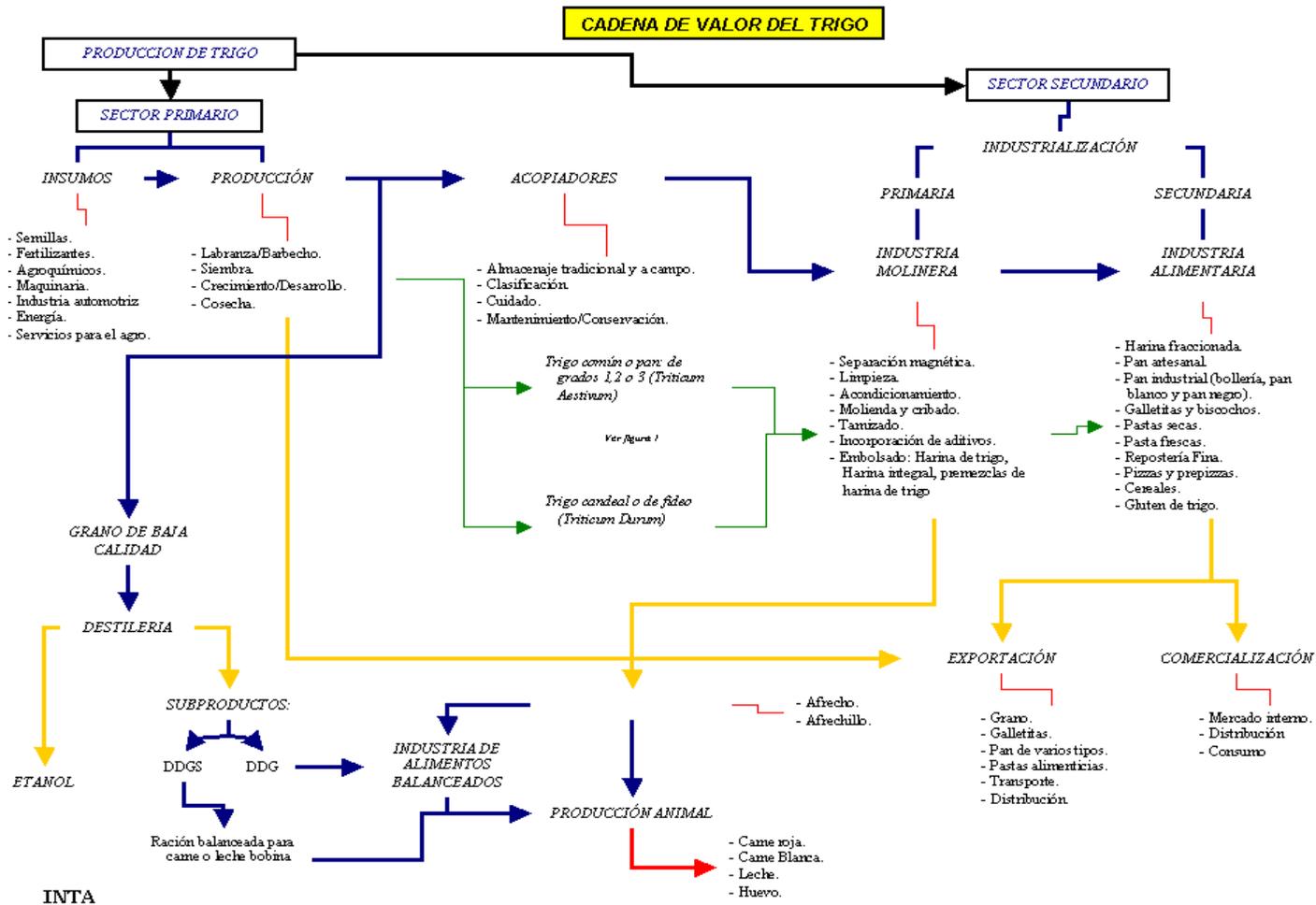
Fuente: elaboración propia en base a INDEC

Existen variadas representaciones de la cadena de valor del trigo en la Argentina, aquí se ha seleccionado una que describe productos y procesos y ha sido elaborada por el INTA (Bragachini, 2009).(ver Gráfico 7)

La información elaborada en Argentrigo indica que en el año 2011 la cadena del trigo y sus productos derivados generaron exportaciones por valor de US\$ 3.300 millones, un 130% más de divisas que las observadas diez años atrás (US\$ 1.430 millones en 2001). Entre los años 2009 a 2011, la Argentina exportó en promedio unas 6,0 millones de toneladas de trigo (84%), 1,1 millones de toneladas de productos derivados semi-procesados (15%) y unas 90 mil toneladas de productos derivados procesados (1%). Convirtiendo las cifras de los volúmenes exportados de semi-procesados y procesados a cantidades de trigo equivalentes (según relaciones de transformación física), se puede deducir que cerca del 80% del trigo exportado por Argentina se exportó como grano, mientras que un 20% se exportó con algún grado de transformación (Labourt, 2012).

El consumo interno absorbió alrededor del 50% de la cosecha de esos años abasteciendo al consumo humano, principalmente, con harina fraccionada y todo tipo de pan, galletitas y pastas.

Gráfico 7



Desde esta óptica se aprecia también que otra de las características de cadena es su importancia en la generación de empleo a través de sus distintos eslabones productivos. Estimaciones de IERAL (2011) basadas en la MIP1997, el CNE 04/05 y en la evolución de la producción desde el año censal hasta la actualidad, indican que la cadena triguera estaría generando aproximadamente 132.900 puestos de trabajo directos en los tres primeros eslabones (actividad primaria e industrias de primera y segunda transformación).

Como ya se indicara en la sección anterior, en la Argentina la actuación de las cadenas de producción agroindustriales es limitada, aunque recientemente comenzaron a desarrollarse casos importantes. Siguiendo al caso pionero del girasol (ASAGIR-1980), en los 2000 se instalaron las cadenas de maíz (MAIZAR- 2003) y de la soja (ACsoja-2004) y hay un conjunto de organizaciones no gubernamentales que operan a nivel transversal como la asociación de siembra directa (AAPRESID) o los grupos CREA, con influencia en la gestión y adopción de tecnología a nivel del productor. (Existen también algunas otras iniciativas para cultivos regionales como los limones de Tucumán). En el caso del trigo, ArgenTrigo se organizó a partir del 2007.

En el caso de la cadena del trigo algunas iniciativas antecedieron a la institucionalización de la cadena. Por ejemplo, a partir de la campaña 1998/99 se confecciona anualmente el Informe Institucional sobre la Calidad del Trigo Argentino. La iniciativa surgió del esfuerzo técnico y económico tanto del sector privado como del público para aportar una información base con nuevos parámetros y especificaciones que hacen a la calidad del trigo, (www.trigoargentino.com.ar).

El escenario actual y la inserción de la cadena: Los empresarios y productores argentinos se han adaptado, como pudieron, a nuestra larga historia de inestabilidad económica y suelen dar prueba de ello a través de una gran flexibilidad en sus respuestas a las nuevas situaciones. En el caso del sector agropecuario, la histórica sequía que se abatió sobre la producción en la campaña 2008- 2009, pero sobre todo los desaciertos de la política pública en el tratamiento sectorial, hicieron que se temiera por las consecuencias para la campaña 2009-10. Pese a todos los problemas, al inicio de la campaña 2009-10, los productores, arrendatarios y el sector proveedor de insumos entretejieron negociaciones que llevaron a una combinación de contratos que distribuyen el riesgo de precios entre los principales actores y, sobre todo, suavizaron la restricción crediticia haciendo uso del mejor posicionamiento financiero de las empresas internacionales de semillas y agroquímicos. Entre los más recursos más difundidos se encuentran las tarjetas de crédito para insumos con intervención de bancos especializados en el sector, descuentos en los precios, anticipos de financiamiento, contratos de canje con distinta maduración, fideicomisos, etc.

Pese al deterioro de los resultados económicos, las dos campañas siguientes tuvieron buenos logros de volúmenes y rindes. Lamentablemente en la campaña 2012-13 los volúmenes se redujeron drásticamente. AACREA (2013) indica que la magra cosecha de trigo 2012/13 fue producto de una baja intención de siembra, motivada principalmente por la necesidad de evitar mercados intervenidos. Ese mal arranque se complicó con excesos de lluvias que dieron lugar a rendimientos muy bajos, similares a los de la década del 80, y a la peor calidad comercial de los últimos 15 años.

Temas para explorar en la agenda de la cadena del trigo:

Hay numerosos aspectos que podrían integrar la lista de temas de la agenda de la cadena del trigo que acreditan el valor de la coordinación tanto para los participantes como para el conjunto de la sociedad. Entre ellos, y sólo a modo de ejemplo se pueden citar los siguientes.

Recuperación y aumento de la producción y el empleo: Según los cálculos de IERAL(2011) Argentina puede alcanzar una producción de 22,8 millones de toneladas de trigo en la campaña 2019/2020. En función de la proyección de producción para cada uno de los eslabones de la cadena y considerando ganancias de productividad (entre 1 y 2 puntos porcentuales anuales) que reducen gradualmente los coeficientes de empleo que se observan en la actualidad, la cadena requeriría unos 211.000 puestos de trabajo al año 2020. Se trata de más de 70 mil nuevos puestos de trabajo, respecto de los existentes en 2009-2010.

Reducción de pérdidas de cosecha y post-cosecha: La siembra directa, el manejo integrado de plagas y malezas, la elección de materiales genéticos de alto potencial de rendimiento y una labor realizada con maquinaria altamente tecnificada hicieron posible lograr que en los últimos 20 años Argentina aumente su producción de granos de 37 a 100 millones de toneladas anuales. Sin embargo, todavía hay espacio para mejorar. Según información del INTA, el nivel de pérdidas de cosecha en trigo asciende en promedio país a valores de 100 kg/ha, sumado a las pérdidas en post-cosecha. Estos valores que representan pérdidas totales por 450.000 toneladas que pueden ser disminuidos aumentando la eficiencia del proceso de cosecha.

Mejora de calidad y segregación: utilizando la información proporcionada por el Relevamiento de Tecnología Agrícola Aplicada (ReTAA) de la Bolsa de Cereales, se observa que el 76% de la producción de trigo alcanza niveles tecnológicos medios a altos, quedando un 24% con niveles tecnológicos bajos, generalmente en zonas donde el cultivo se realiza como cobertura y no con fines productivos. A su vez, Miró y Bertolasi (2009) indican que “los principales países exportadores de trigo replantean sus estrategias de venta, con especial énfasis en la segregación de trigos y la provisión de información a los potenciales compradores con respecto a indicadores de calidad de sus productos. Los principales actores del comercio internacional ofrecen trigo clasificado en base a diferentes variables, además de utilizar el sistema de grados. En estos países se verifica el desarrollo de instituciones que salen a “vender” sus trigos sobre la base del marketing y el estudio de las necesidades de sus clientes. En forma paralela y con grandes fluctuaciones anuales, el mercado mundial recibe una creciente oferta de trigo sin clasificar de procedencia diversa y, en general, a menores precios. Como antecedente, en 1996 se reguló el “trigo plata” de calidad superior al estándar vigente,

con la idea de integrar a nuestro país a la tendencia internacional de segregación del trigo. Finalmente, cabe mencionar que a iniciativa de Francia en el G-20, se creó la Iniciativa Internacional para el Mejoramiento del Trigo (IIMT) donde diversos países se reunieron para trabajar juntos para un uso más eficiente de los recursos genéticos y evitar la duplicación de esfuerzos. A través del CONICET y el INTA, nuestro país participa de esta iniciativa.

Diversificación de mercados y aumento de exportaciones de alimentos procesados de trigo:

La dependencia argentina de la demanda brasileña por trigo a granel y la escasa diversificación de los productos exportados crea una amenaza importante para el desarrollo de largo plazo del mercado. Históricamente, Argentina ha abastecido más del 80% del mercado brasileño, con envíos promedios de 5 millones de toneladas durante la última década. En este año 2013, y repitiendo lo que ha ocurrido en 2008, por merma en la cosecha local el gobierno brasileño decidió incluir al trigo en la lista de excepciones al Arancel Externo Común del Mercosur (AEC), suspendiendo temporalmente el impuesto del 10% que se cobra a las compras de este cereal en países no miembros del bloque. Cuando la protección arancelaria no está vigente el mercado brasileño es atendido por el trigo de EE.UU. Además, este año Brasil firmó con Rusia el Protocolo Fitosanitario necesario para la importación de trigo desde ese origen.

En un escenario de crecimiento de la producción, introducción de la segregación y moderación del consumo interno, se requiere un diagnóstico de los principales obstáculos para lograr avanzar en el procesamiento de productos con destino directo a la góndola de los supermercados en el resto del mundo. Brasil y la región latinoamericana son un mercado natural para esos productos, aunque el ingreso a esos mercados requerirá de una estrategia importante para establecer productos y marcas.

Diagnóstico de infraestructura: Varios trabajos recientes dan cuenta del grave problema de infraestructura de transporte para la movilización de una cosecha creciente. A la vez, los cambios en las condiciones del clima pueden requerir mayores inversiones en riego, represas y defensa y barreras contra la desertificación.

Seguros y cambio climático (CC): Los efectos de cambio climático asociados a la explotación de los recursos naturales vinculados al agro (tierra, agua, nutrientes minerales, etc) son de doble vía. Por un lado, la explotación agropecuaria (y forestal) contribuye negativamente con emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y, por otro lado y en sentido contrario, los efectos de aumento de la temperatura afectan los resultados de la explotación agropecuaria. En este segundo sentido prevalece la idea de que el efecto global a largo plazo será negativo, aumentando las cosechas fallidas, reduciendo la productividad ganadera y poniendo en peligro la seguridad alimentaria.

Aunque los riesgos introducidos por el CC en el agro tienen un alto nivel de incertidumbre, este sector, por su naturaleza tiene un amplio ejercicio en la mitigación de riesgos. Por una parte, tradicionalmente, los mercados de futuros y de seguros agrícolas limitan las pérdidas de ingresos monetarios de los productores, por otro, las tecnologías disponibles tratan de reducir la variabilidad de la producción física. La administración de los riesgos de largo plazo ha llevado al desarrollo de fertilizantes y sus mezclas específicas por región, semillas resistentes a plagas,

sequías y de alto poder productivo, al uso de la siembra directa y del riego y, recientemente, al desarrollo de la agricultura de precisión. En ese marco, se requerirá intensificar las inversiones en nuevas tecnologías, en infraestructura e introducir mejoras en los mercados de seguros (seguros índice, por ejemplo) y en la administración de las emergencias agropecuarias que acompañen y, en lo posible, anticipen las consecuencias negativas del CC.

En el caso del trigo, investigadores del INTA y CONICET participan de una iniciativa internacional que busca mejorar la productividad del cultivo de trigo en un marco sustentable para anticipar las demandas alimentarias futuras frente al cambio climático y el posible aumento de precios a nivel mundial. Esta iniciativa fue motorizada por Francia en representación del G20 (2009), que concentra el 75 por ciento de la producción de trigo mundial y que busca adelantarse a las demandas futuras de alimentos teniendo en cuenta el cambio climático y el posible aumento de precios.

4. Razones del cambio hacia una mayor coordinación dentro de la cadena considerando las perspectivas de mediano plazo

En este trabajo se han sintetizado algunos factores en el desarrollo de los agroalimentos en el mundo que muestran las claras ventajas de avanzar en la coordinación de la cadena del trigo:

- a. en el actual contexto mundial el aumento de la competencia internacional lleva a que no sean las empresas por sí mismas las que logran insertarse con éxito en los mercados sino que dependen de la eficiencia de toda su cadena de producción;
- b. en el caso de las cadenas de valor de la agroindustria, el aumento del ingreso mundial y la incorporación de la demanda de los países en desarrollo han desatado una serie de cambios muy importantes inducidos por la demanda final pero también por las condiciones del contexto.
- c. La Argentina tiene claras ventajas en el trigo, cuya producción podría crecer en el futuro, generando empleo y aumentando la sustentabilidad de la producción total. Sin embargo, el punto de partida actual muestra un cultivo muy debilitado por errores de la política sectorial.
- d. Entre las tareas de la cadena hay varios ítems que se reconocen como escalones para la mayor agregación de valor. Entre ellos, mejorar la productividad y avanzar en la segregación, diversificar mercados y trazar los lineamientos de una estrategia competitiva para exportar productos procesados que complementen las exportaciones actuales de granel y semi-procesados.

La organización de una cadena operativa que coordine esfuerzos a través de la participación de los principales actores, es un mecanismo que ha probado ser de utilidad en otras experiencias y que se empezó a desarrollar en los 2000 para otros productos en la Argentina. En este contexto el surgimiento en 2007 de Argentrigo como cadena que involucra a los participantes principales del mercado local con el objetivo de lograr “la promoción y el desarrollo del trigo y de sus derivados, directamente y/o en colaboración con organismos oficiales, privados o

mixtos, en lo que se relacione con la investigación, producción, elaboración y comercialización interna o externa de dichos productos”, es un hecho muy auspicioso con claro sentido de contribución al desarrollo económico.

Para terminar, vale la pena repasar algunos factores del escenario actual que refuerzan la importancia de las cadenas agroindustriales, y en particular, de la cadena del trigo.

Perspectivas de mayor consumo mundial: en los mercados mundiales el desarrollo de nuevas actividades de servicios en los países centrales seguirá derivando demanda por alimentos a los países productores con buena competitividad. Por ejemplo, según un estudio especializado una comida dominical típica británica incluye fresas de California, brócoli de Guatemala, arándanos de Nueva Zelanda, ternera de Australia, pastas de Italia, porotos de Tailandia y zanahorias de Sudáfrica. La Argentina ya ha mostrado en el pasado que sus carnes, frutas y vinos pueden obtener una participación muy alta en los mercados internacionales. Por otra parte, el aumento generalizado del consumo de alimentos provendrá de los países en desarrollo cuya población crece y se urbaniza. Los cálculos de OECD-FAO indican que los 3000 millones de nuevos habitantes previstos hasta 2050 requerirán 1000 millones de toneladas de cereales adicionales y 200 millones de toneladas de carne. Su estimación es que la productividad agropecuaria crecerá al 1,7% anual en los próximos 10 años (menor al 2,6% registrado en la década anterior). De perdurar ese crecimiento (por cambio tecnológico ya que la tierra de aptitud arable estaría para entonces plenamente ocupada) el sector agroindustrial sería capaz de generar un aumento del 70% en la producción de alimentos cubriendo la brecha de demanda. Notablemente, en ese panorama, varias fuentes sitúan a Rusia y a la Argentina como dos países de alto potencial agroindustrial cuyas políticas limitan seriamente su contribución a ese desarrollo necesario.

En este escenario se impone un aumento de la productividad de largo plazo que se beneficiaría de la operación combinada de las cadenas agroindustriales junto con las autoridades del sector. El caso del trigo es muy importante para la Argentina en ese contexto dada su capacidad de producción y exportación.

Por último, se repasan algunos de los elementos del escenario que refuerzan el interés por el funcionamiento pleno de la cadena de trigo.

Modificación de las reglas del comercio internacional: En general, para la producción agroindustrial y, particularmente en el caso del trigo, las exportaciones de productos procesados se han regionalizado. Los mayores oferentes son países desarrollados que participan de tratados de libre comercio como la UE y el NAFTA, y algunos países en desarrollo como China, Turquía, México y Tailandia. Esta tendencia a la regionalización comercial bajo acuerdos preferenciales tenderá a crecer a la vez que la Organización Mundial del Comercio no ha logrado desarmar el escalamiento arancelario para los alimentos a medida que se avanza en grado de industrialización. La combinación de ambos hechos reducirá los nichos para aquellos países que queden fuera de los Acuerdos. El Mercosur ha sido muy poco activo en su estrategia de inserción internacional con costos que empiezan a hacerse evidentes. En los nuevos acuerdos ha crecido la participación empresarial y la mayoría de ellos reflejan sus

intereses que se suman a los aspectos políticos y económicos de largo plazo en la estrategia de los países firmantes. En el caso de Brasil, los intereses de la industria y el agro tienen un foro de representación de fluido intercambio con el gobierno (el CNI), mientras que en la Argentina esa construcción ni siquiera es incipiente. Las cadenas agroindustriales deben tener una presencia activa en esta dimensión.

Necesidad de crear un escenario de credibilidad para el crecimiento: las reiteradas intervenciones de política económica de la Argentina en los mercados agroindustriales y, en particular en el caso del trigo, han llevado a que los productores y elaboradores de la cadena se sientan atados a condiciones azarosas más allá de las condiciones habituales de mercado. En efecto, crecientemente en los últimos años, las producciones que se planean rentables al momento de la inversión se tornan en negocios de resultados magros cuando se llega a los mercados, sobre todo para los productores e industriales medianos y pequeños. Los casos más visibles han sido los del trigo, el maíz, la carne vacuna y los lácteos, pero abarca a toda la agroindustria. Eso explica que sus inversiones y crecimiento no hayan reflejado una respuesta acorde a la bonanza de los mercados internacionales.

Durante el auge de precios internacionales, y a pesar de las políticas restrictivas locales que se hicieron sentir con retenciones crecientes, limitaciones de embarques y distorsiones en la comercialización en los mercados internos, la actividad agroindustrial fue uno de los motores más significativos del crecimiento económico y difundió su influencia positiva en todo el territorio nacional.

En el curso de los últimos cinco años, los productores agropecuarios de nuestro país han sufrido una importante presión de la política macroeconómica que buscó controlar los precios de la “mesa de los argentinos” a través de medidas directas de control de cantidades, acuerdos de precios minoristas y mecanismos de subsidios, generalmente fallidos. Esta estrategia llevó a un aumento importante de las cantidades consumidas, mientras los precios relativos de los alimentos se mantenían artificialmente bajos entre 2007 y 2011. Notablemente, esto ocurría en un contexto en el que el consumo per cápita promedio de los principales alimentos se mantenía muy alto, semejante a países como Francia y España, de altos ingresos per cápita. Este hecho sugería que el diseño de la política agroindustrial transfería ingresos de los productores y elaboradores de la cadena hacia los consumidores con independencia del nivel de ingresos de estos últimos. Así, productores y elaboradores pequeños y alejados de los mercados terminaban financiando el consumo de los consumidores de altos recursos en los grandes centros urbanos.

Esta política fue marcadamente restrictiva en el caso del trigo, como ya se mencionara. Las consecuencias del desaliento a la producción han llevado a un “empobrecimiento” de la cadena en términos de los eslabonamientos de la producción hacia atrás, por la menor demanda de insumos y tecnología sofisticada, pero también hacia adelante. El almacenaje primario, tiende a evitar las inversiones fijas; los servicios logísticos demandados por la agroindustria se contraen y dejan de ganar sofisticación (cadena de frío, almacenaje), los insumos tecnológicos sufren mermas importantes de demanda.

En cuanto al consumo, en épocas recesivas se verifica en la Argentina una natural búsqueda de alimentos más baratos a través de “segundas marcas” y un reemplazo de canales de distribución concentrados como los hipermercados o grandes supermercados, por canales más cercanos al hogar, con precios y marcas vinculadas al nivel de ingreso barrial.

En este panorama debe sumarse como elemento negativo el hecho de que la Argentina nunca completó una infraestructura de apoyo a la logística moderna. Estudios recientes indican falencias nunca resueltas en materia de caminos rurales, carga ferroviaria y problemas recurrentes de inundaciones zonales. En el caso de la distribución minorista, la congestión de las grandes ciudades de la Argentina es un factor multiplicador de costos, junto con la inseguridad carretera y de cargas.

Contribución al desarrollo regional: uno de los aportes de las cadenas agroindustriales es el de generar valor agregado en origen. En el caso del trigo, los productos semi-procesados suelen ubicarse en las zonas de producción primaria Sin embargo, en opinión del INTA tomando por caso la provincia de La Pampa, “el sistema de comercialización tradicional le impide al productor visualizar la conveniencia de producir calidad atraído por precios diferenciales del producto final y que parte de la renta retorne a la actividad primaria. La industria de la molienda, dada su escasa participación en la demanda de trigo provincial (11%), participa en forma aislada en contratos específicos para otorgar materias primas de calidad a sus proveedores. El establecimiento de nuevas formas de acopio podría jugar un rol relevante en esta temática”

La experiencia internacional acredita que la organización de un foro que ayude a coordinar y mejorar la productividad de la cadena, ofrece claras ventajas para el logro de una mayor competitividad. Los modelos de organización en funcionamiento en la práctica son variados y deben adaptarse al producto y a las modalidades locales. América Latina es una de las regiones en desarrollo más activas en el funcionamiento de estos foros o asociaciones de cadena. En nuestro país ya hay ejemplos con muy buenos logros.

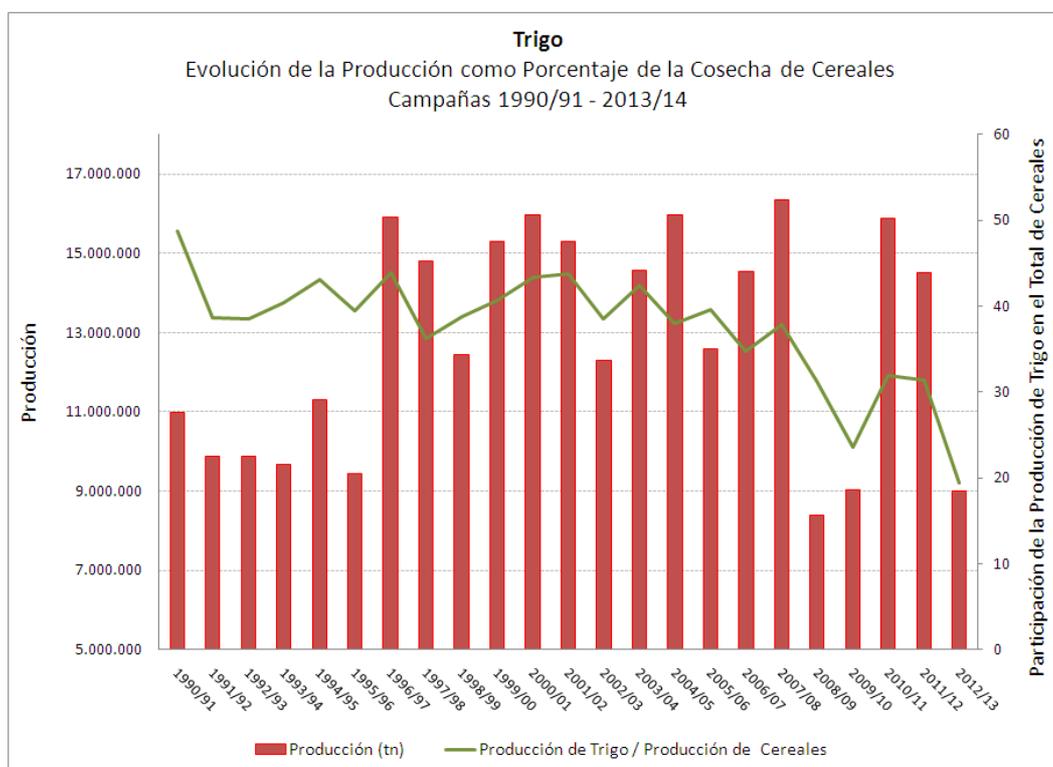
La Argentina tiene claras ventajas en el trigo, cuya producción podría crecer en el futuro, generando empleo y aumentando la sustentabilidad de la producción total. La síntesis de la experiencia internacional presentada en este trabajo junto con el análisis de la situación nacional sustenta la idea de ampliar la agenda de tareas que será más eficaz si se sigue invirtiendo en la cadena del trigo, para mejorar su coordinación y fortalecer su funcionamiento.

Anexo

| Producción de Cereales y Oleaginosas (*) | | | | | |
|--|-----------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Países Seleccionados | | | | | |
| Millones de Toneladas | | | | | |
| Países | | 1991 - 2000 | 2001 - 2010 | 2011 - 2012 | % del Total 2010 - 2011 |
| 1º | China | 441,3 | 463,7 | 556,9 | 19,5 |
| 2º | Estados Unidos | 386,6 | 451,6 | 455,9 | 16,0 |
| 3º | India | 219,0 | 250,0 | 296,3 | 10,4 |
| 4º | Brasil | 69,3 | 117,7 | 153,7 | 5,4 |
| 5º | Argentina | 48,4 | 77,4 | 102,3 | 3,6 |
| 6º | Indonesia | 58,8 | 70,4 | 86,7 | 3,0 |
| 7º | Francia | 63,8 | 68,2 | 72,8 | 2,6 |
| 8º | Federacion Rusa | 61,2 | 76,9 | 83,6 | 2,9 |
| 9º | Canadá | 55,8 | 55,9 | 64,7 | 2,3 |
| 10º | Ucrania | 30,7 | 41,5 | 61,7 | 2,2 |
| Subtotal | | 1.434,9 | 1.673,3 | 1.934,7 | 67,8 |
| Resto | | 667,5 | 817,8 | 917,3 | 32,2 |
| Total Mundial | | 2.102,3 | 2.491,1 | 2.852,0 | 100,0 |

(*) Los productos seleccionados son: alpiste, arroz, cebada, colza, girasol, maíz, quínoa, sésamo, soja, sorgo, trigo y otros cereales

Fuente: Elaboración propia en base a FAOSTAT | © FAO Statistics Division 2013



TRIGO

Categoría Productos

No procesados Trigo duro; los demás trigos.

Semiprocesados

Harina de trigo; grañones y sémola de trigo; pellets de trigo; granos aplastados o en copos; los demás granos trabajados; germen de cereales; almidón de trigo; gluten de trigo; salvados y moyuelos de trigo.

Procesados

Mezclas y pastas; las demás preparaciones alimenticias de harina; pastas alimenticias sin cocer ni rellenar; Las demás pastas alimenticias sin cocer ni rellenar; pastas alimenticias rellenas; las demás pastas alimenticias; cuscús; productos a base de cereales; preparaciones alimenticias obtenidas con copos de cereales; trigo bulgur; los demás productos a base de cereales; pan crujiente; pan de especias; galletas dulces; barquillos y obleas; pan tostado; los demás productos de panadería, pastelería o galletería; las demás preparaciones alimenticias no expresadas ni comprendidas en otra parte.

Fuente: Fundación INAI

Cuadro 1. Resoluciones gubernamentales que afectaron el comercio del trigo

| Cuadro 1. Resoluciones gubernamentales que afectaron el comercio del trigo | |
|--|---|
| Abril de 2002 | Derechos de exportación de trigo: 20%. |
| Mayo de 2006 | Cierre de exportación de granos. |
| Noviembre de 2007 | Derechos de exportación de trigo: 28%. |
| Marzo de 2008 | Presentación de la Resolución 125. |
| Mayo de 2008 | ROE verde. Encaje productivo. Pago anticipado de Derechos de exportación. Resolución 543. |
| Junio de 2008 | DD.JJ Existencias de granos. Resolución 684. |
| Diciembre de 2008 | Registro Único de Operadores de Granos. Resolución 7593. |
| Diciembre de 2008 | Programa Trigo Plus. Decreto 2315. |
| Enero de 2009 | Modificación de la carta de porte. Resolución 3253. |
| Marzo de 2009 | Compensaciones a molinos. Resolución 2242. |
| Mayo de 2009 | ROE 365. Resolución 4122. |
| Octubre de 2009 | Devolución a productores de menos de 800 toneladas. Resolución 4. |
| Abril de 2010 | Reglamentación de la devolución a productores de menos de 800 toneladas. |
| Febrero de 2011 | Cupo de exportación de trigo pan de baja proteína. Resolución 62. |
| Agosto de 2012 | Plazos para el ingreso de divisas a la exportación. Resolución 468. |
| Mayo de 2013 | Fideicomiso Trigo. Resolución 516. |

Fuente: AACREA (2013)

Referencias bibliográficas:

AACREA (2013). Trigo: stocks críticos para abastecer al consumo interno.

Australian Government, Dept of Agriculture, Fisheries and Forestry, FOODmap: An analysis of the Australian food supply chain. Updated July 2012

Baldwin, Richard (2011). "Trade and industrialisation after globalisation's 2nd unbundling: How building and joining a supply chain are different and why it matters", NBER Working Paper No. 17716, December 2011.

Bragachini, M. (2009). Inta Manfredi

<http://www.cosechaypostcosecha.org/data/articulos/agoindustrializacion/IntegracionVerticalSistemasProductivos.asp>

Conforti, P. Looking Ahead in World Food and Agriculture. Perspectives to 2050. FAO, 2011

Cohan, L. Agregando valor a la cadena nacional del trigo, Jornada Argentrigo, 2012

Cristini, M., O. Chisari y G. Bermúdez. La agroindustria y el desarrollo territorial de la Argentina: cadenas, contratos y resultados. Reunión MiniLatam. AAEA. Agosto de 2010

Minten, B. T. Reardon, A Vandeplass (2009) Linking Urban Consumers and Rural Farmers in India-A Comparison of Traditional and Modern Food Supply Chains , Discussion Paper 00883 IFPRI July 2009

Echánove Huacuja, F. Working Under Contract for the Vegetable Agroindustry in Mexico: A Means of Survival. Culture and Agriculture, Vol 23, Fall 2001

Dentoni, D. and R. Brent Ross, Towards a Theory of Managing Wicked Problems through Multi-Stakeholder Engagements: Evidence from the Agribusiness Sector. EDITOR'S INTRODUCTION. International Food and Agribusiness Management Review Volume 16, Special Issue A, 2013

IERAL de Fundación Mediterránea Una Argentina Competitiva, Productiva y Federal - Cadena del trigo y sus productos derivados , DOCUMENTO DE TRABAJO Año 17 – Edición N° 111 2 de Septiembre de 2011

INTA, UNacional de La Pampa, Gob. De la Prov. De La Pampa (2004). La Cadena del Trigo en La Pampa.

INTA, PRECOP "Cosecha de Trigo con valor agregado en Origen", Actualización técnica nro. 68, 2012

Fundación INAI, Serie de estudios sectoriales: caso del trigo. Posibilidades de avanzar en la cadena de valor del trigo– Año 2010

Fundación INAI, Serie de Estudios sectoriales: Mercados tradicionales y no tradicionales para las exportaciones argentinas de trigo-Año 2010

Labourt Santiago A. (2012), Tendencias y Oportunidades de la Cadena del Trigo

Miró, Daniel A. y R. Bertolasi (2009). Estudio del Comercio Mundial del Trigo con Especial Énfasis en los Entes Semipúblicos y Privados Vinculados a su Comercialización. Experiencias de Canadá, Australia y EE.UU. Compatibilidad con Normas de la OMC y con los Acuerdos de Libre Comercio. Programa de Inserción Agrícola. Fundación INAI-CRA- BID

Porter, Michael (1985) *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*-The Free Press.

Shepherd, A., J.J. Candilhon, E. Galvez (2009), Commodity Associations: a tool for supply chain development. Occasional paper 24, FAO.

SOURROUILLE, JUAN V Y ADRIÁN H. RAMOS El trigo y las ganancias del IAPI entre 1946 y 1949: Miranda y la política económica en los inicios del peronismo

Stanley, L (2010) La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor: impactos en el comercio, la inversión extranjera directa y el dualismo estructural. La cadena de valor alimenticia en los países de América del Sur, Red Mercosur, Docto de trabajo nro. 5-2010

Vavra, P. and B. K. Goodwin (2005), "Analysis of Price Transmission along the Food Chain", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 3, OECD Publishing.

Von Braun, J. The World Food Equation, Food Policy Report, IFPRI, 2007.