

## **Análisis de los cambios institucionales sobre el sistema de agronegocios del trigo en Argentina**

**BENJAMIN FUHR**

FACULTAD DE AGRONOMÍA-UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

**SEBASTIÁN SENESI**

FACULTAD DE AGRONOMÍA-UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

# **Análisis de los cambios institucionales sobre el sistema de agronegocios del trigo en Argentina**

## **ABSTRACT**

Argentina se caracteriza por ser exportador de productos agroalimentarios entre los cuales se encuentra el trigo, el tercer cultivo en orden de importancia para el país. El trigo argentino representa el 2,4% de la producción mundial, en cuanto a las exportaciones su participación aumenta al 7,19% y se sitúa como séptimo exportador mundial. Por otra parte, el sistema de agronegocios (SAG) del trigo es uno de los principales aportantes de divisas al país, representa el 4,6% del total de divisas ingresadas en 2018 y es el cuarto más importante dentro del agroindustrial aportando un 8,35% de las divisas del complejo agroexportador. A pesar de ello ha presentado una gran volatilidad en términos de producción y comercio desde hace más de 20 años. En Argentina y en otros países de Latinoamérica el rol de las instituciones (reglas de juego) y políticas tiene gran incidencia sobre el desempeño de los sistemas económicos y de agronegocios por lo cual el objetivo de la investigación consistió en identificar y analizar cómo los cambios institucionales y políticos impactan sobre la dinámica del SAG del trigo. El estudio se enmarcó en los conceptos de la Nueva Economía Institucional (NEI) aplicada a los agronegocios utilizando el método Estudio y Planificación Estrategia del Sistema de Agronegocios (EPESA), el cual establece los lineamientos para el estudio de los agronegocios desde una óptica sistémica y el método Político Económico Social y Tecnológico (PEST) para analizar el contexto en el que se desenvuelven. Los resultados mostraron que los cambios constantes a nivel institucional y de reglas de juego dentro de la economía argentina generaron desincentivos a la inversión, aumentos en la volatilidad y vulnerabilidad de derechos de propiedad que afectaron el desenvolvimiento del SAG de trigo. Por otra parte, las políticas intervencionistas tampoco lograron sus objetivos por lo cual el resultado final fue un aumento en los costos de transacción, ineficiencias y deseconomías de primer orden dentro del SAG bajo estudio.

## **1. INTRODUCCIÓN**

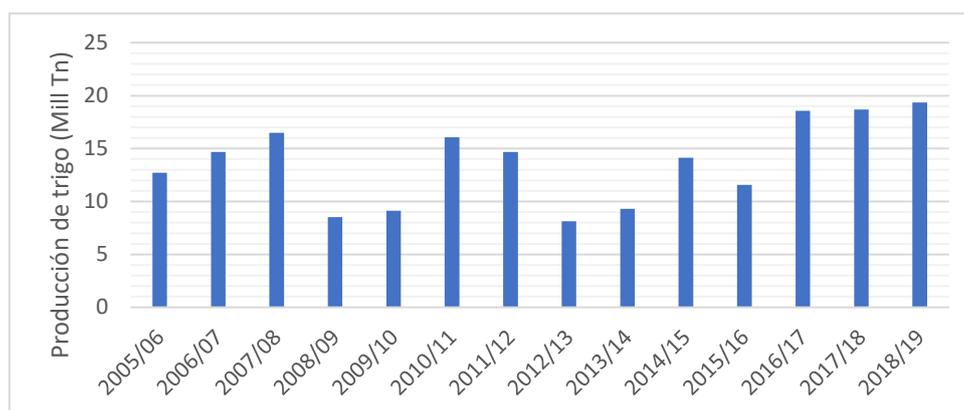
### **1.1. Planteo del problema**

El trigo que es uno de los cultivos históricamente más importantes a nivel mundial. El mercado internacional de este *commodity* corresponde básicamente a un mercado de excedentes de comercialización, el cual se caracteriza por presentar normalmente altos índices de volatilidad de precios. En los últimos años la producción mundial viene en aumento, llegó a un pico máximo el año 2020/21 con unas 772,64 MM de toneladas (FAO) por otra parte el consumo también viene en aumento llegando a 759,3 MM de toneladas (FAO) por lo que aunque esto provoca un sostén en el nivel de precios (aumento de demanda en contexto de mayor oferta), se observan aumentos en los stocks finales mundiales que pueden generar riesgo de nivel de precios actuales.

Para el caso de Argentina la producción de trigo ocupa el 3° lugar entre los granos, después de la soja y el maíz y es de relevancia en niveles internacionales ya que el trigo argentino representa el 2,4% de la producción mundial, situándose en la decimoprimer posición a nivel países, mientras que, en cuanto a las exportaciones su participación

aumenta al 7,19% y se sitúa como séptimo exportador mundial (OMC, 2018). Por otra parte, el Sistema de Agronegocios (SAG) del trigo es uno de los principales aportantes de divisas en la exportación de productos de origen agroindustrial argentino, representó el 4,6% del total de divisas ingresadas en 2018 y es el cuarto más importante dentro del agroindustrial aportando un 8,35% de las divisas del complejo agroexportador (INDEC). A pesar de lo mencionado anteriormente la evolución de la producción de trigo en Argentina tuvo un comportamiento errático en los últimos 20 años (figura 1.1).

**Figura 1.1. Evolución de la producción nacional de trigo (Millones de tn).**



*Fuente: elaboración propia en base a Minagro e INDEC.*

North (1990) plantea que las instituciones proveen un conjunto de incentivos y desincentivos para individuos y modifican el conjunto de opciones a las que pueden acceder los seres humanos. Y dentro de este marco institucional, los individuos forman organizaciones para hacer suyas las ganancias provenientes de la especialización y la división del trabajo. Por otra parte, menciona que si en el ambiente institucional no están bien definidos los derechos de propiedad y la aplicación de las reglas de juego –de ahí la importancia del *enforcement*–, el sendero de crecimiento y desarrollo necesitan de la creación de éstos o de su fortalecimiento.

La erraticidad en la producción de trigo en la Argentina puede entonces estar fundamentada por los bajos niveles de *enforcement* y los cambios constantes de las reglas de juego para este sistema de agronegocios. Es por ello que se pretende investigar el impacto del ambiente institucional sobre el SAG de trigo en la Argentina, su dependencia e influencia de políticas de estado y los cambios institucionales.

## **2. PROCEDIMIENTOS**

Este trabajo se limita a estudiar al SAG del trigo argentino desde la óptica de la nueva economía institucional aplicada a los agronegocios y su contexto. Ésta surge como un nuevo paradigma para explicar el funcionamiento del sistema económico debido a las restricciones que presentan los abordajes de la economía neoclásica para entender la compleja trama de interacciones que determinan la performance de los negocios agroalimentarios (Ordóñez, 2009).

La NEI aglutina un conjunto de aportes donde asume que las instituciones importan, y que los determinantes de las instituciones son susceptibles de ser analizados con los

aparatos de la teoría económica (Matthews, 1986; Williamson, 2000). Sobre esto, North (1990) afirma que las instituciones son las “reglas de juego” formales e informales que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, así como los mecanismos de cumplimiento de esas reglas.

En este sentido, en cada sociedad habrá unas reglas de juego que determinarán el costo de realizar las transacciones. Estas reglas actúan tanto facilitando como dificultando las transacciones. No son relevantes cuando suponemos costos de transacción nulos, pero sí lo son en una realidad donde negociar es costoso (North, 1990). Por lo tanto, la NEI presenta a una institución como a una regularidad de comportamiento o a una regla que es impuesta y generalmente aceptada por miembros de un grupo social, que concreta comportamientos en situaciones específicas y que puede ser auto-impuesta o mantenida por una autoridad externa (Rutherford, 1994).

La NEI encuentra que en una realidad económica caracterizada por costos de transacción y friccionales positivos (acrecentados además al asumir la racionalidad limitada del individuo), los derechos de propiedad y los mercados van a ser incompletos, y las instituciones van a jugar un papel determinante. En la NEI las instituciones son las encargadas de proporcionar la estructura de incentivos de una economía (North, 1991), reduciendo la incertidumbre al definir y limitar el conjunto de elecciones de los individuos y determinar las oportunidades que hay en una sociedad (North, 1990). De este modo, las instituciones convierten a la NEI en el determinante subyacente del funcionamiento de las economías. En este sentido, Williamson (2000) plantea que los costos derivados de la incertidumbre institucional, ya sea por cambios continuos e imprevistos en las reglas de juego, como por el bajo enforcement de la ley, son los llamados costos de transacción m macro.

La presente investigación del tipo cuali-cuantitativa se llevó adelante a partir de la búsqueda de información primaria y secundaria. Se realizaron entrevistas semi-estructuradas a expertos del sistema y se complementaron con la consulta de fuentes bibliográficas: bases de datos de entidades internacionales especializadas en comercio exterior, páginas webs del sector, revistas especializadas y de organismos gubernamentales.

A fin de poder comprender la performance de un SAG, Senesi (2009) propone el método Estudio y Planificación Estratégica de los Sistemas de Agronegocios (EPESA). El método se fundamenta en que el mismo brinda las herramientas necesarias para comprender la performance de un SAG, y así poder identificar su restricción en función del mercado. La descripción y cuantificación del SAG permite definir el flujo de producto y valor económico del mismo, identificando si existen actores que estén contando con mayor apropiación de renta dentro del sistema y si esta característica da lugar a restricciones de índole organizacional y transaccional.

Continuando con lo antes postulado, el SAG del trigo consta de una serie de procesos, en los que intervienen una serie de actores que generan una gama de productos. A su vez estos procesos están enmarcados dentro de áreas de resultado. Por su parte, es el ambiente institucional quien da marco al funcionamiento de todo el sistema. Mapear cualitativamente este sistema implica determinar cuáles son las áreas de resultado y los subsistemas, cuáles son los procesos y productos, quiénes son los actores y cómo se

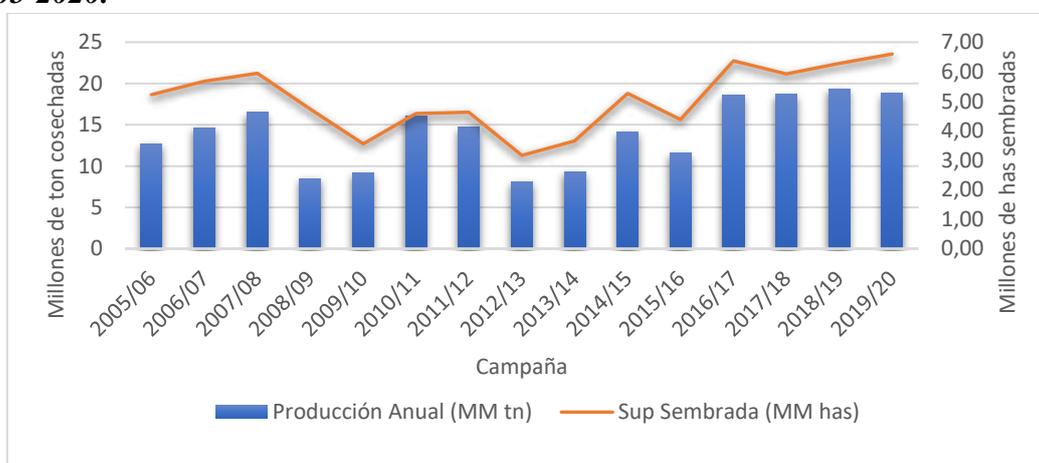
relacionan entre sí. Por otra parte, cuantificar el sistema significa agregar valores a los procesos y productos mencionados anteriormente.

En cuanto al PEST es una herramienta para analizar el macroentorno en el que trabaja la organización. Pronosticar, explorar y vigilar el entorno es muy importante para detectar tendencias, y acontecimientos claves del pasado, presente y futuro. El análisis PEST consiste en examinar el impacto de aquellos factores que están fuera del control de la organización, pero que pueden afectar a su desarrollo futuro (Martínez y Milla, 2012). En este trabajo se utilizó la herramienta PEST, mayormente la parte Política / Económica para analizar el contexto y cambios institucionales en que tiene lugar el SAG del trigo argentino.

### 3. MAPEO Y DISPOSICIONES INSTITUCIONALES EN EL SAG DE TRIGO DE LA ARGENTINA

Para Argentina el trigo es uno de sus cultivos históricos y motores de crecimiento como nación. Con registros productivos desde principios de 1810 fue tomando cada vez mayor relevancia a nivel nacional hasta formar parte de uno de los pilares de la producción agropecuaria (Díaz Alejandro, 1970). Dicho esto, la producción (como indicador de volumen) y siembra (como indicador de intención y confianza en el cultivo por parte de los productores) tuvo la siguiente dinámica los últimos años (figura 3.1), sin una clara tendencia y con marcados altibajos.

**Figura 3.1. Evolución de producción (MMtn) y superficie sembrada (MMhas) período 2005-2020.**

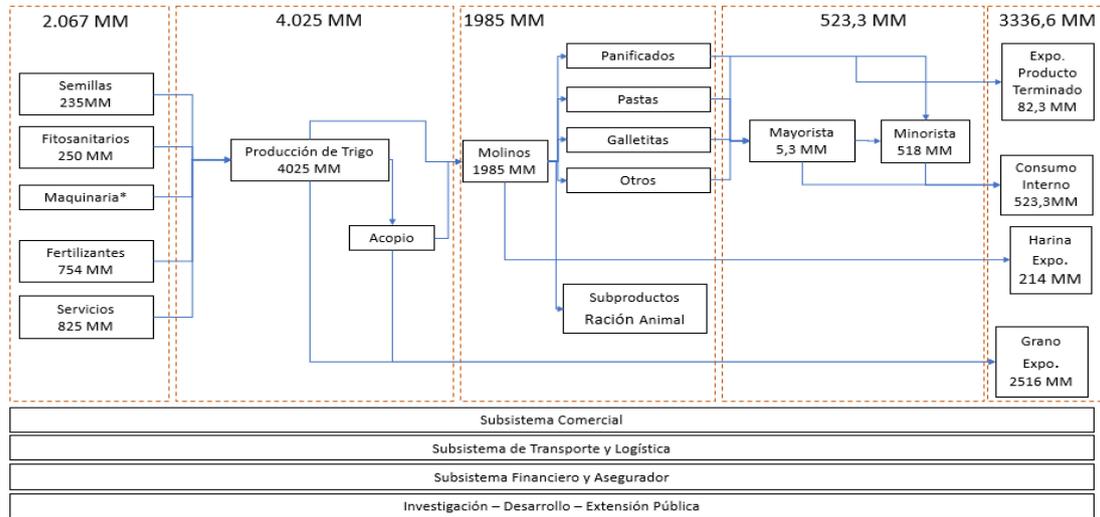


*Fuente: elaboración propia en base a Minagri.*

Antes de analizar los cambios institucionales en el período se buscó mostrar los resultados del mapeo del SAG del trigo argentino, el valor de cada uno de sus componentes y la dinámica de sus transacciones en el entorno de los últimos años para tener un marco de referencia en el análisis.

El SAG del trigo argentino según estimaciones y lo declarado para el caso de consumo interno<sup>1</sup>, genera valor por unos 12.000MM de dólares (2019). Según el aporte de cada actor se llega a que, el más importante proviene del eslabón de la producción de trigo, aportando 1/3 de lo que genera el SAG. Por otra parte, 2.800 MM de dólares son los que se generan en el mercado de exportación dónde el trigo grano aporta el 89% del valor del producto exportado (ver figura 3.2).

**Figura 3.2. Cuantificación del SAG del trigo 2018/19**



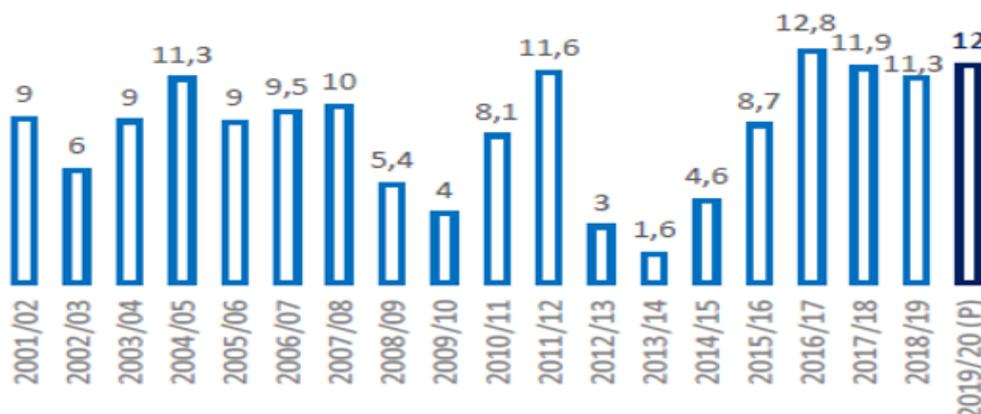
*Fuente: elaboración propia.*

En cuanto al mercado externo, las exportaciones del SAG triguero argentino aportaron al país un 8,5% de las divisas de origen agropecuario y aportaron alrededor del 5% del total de divisas ingresadas en 2019 (INDEC). De estas exportaciones el trigo grano y la harina de trigo componen el 97% del valor exportado y se comercializan como commodities, por lo tanto, el precio es conocido y determinado en el mercado internacional entre su oferta y demanda y son productos “precios aceptantes”.

La evolución de las exportaciones fue muy volátil a lo largo de los últimos años (figura 3.3). Ésta no necesariamente se correlaciona con el precio del *commodity* en Chicago (mercado de referencia internacional) ni con la producción.

<sup>1</sup> Se recalca esta variable ya que se estima alta sub-declaración en los eslabones finales de venta de producto, además de una falta de estadística confiable que permita inferir ventas en negocios de barrio y cercanía.

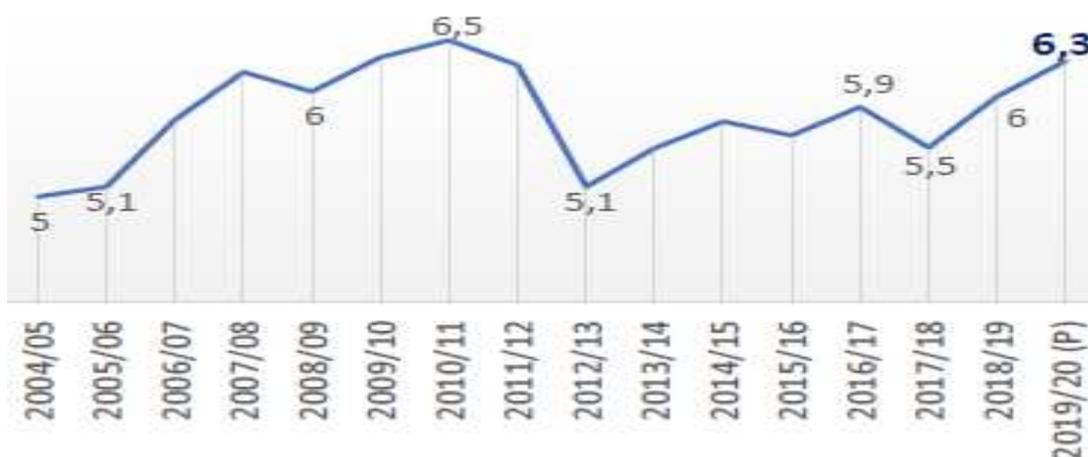
**Figura 3.3. Exportación de trigo Argentina 2001-2020\*est. (MMtn).**



Fuente: Instituto de Estudios Económicos Bolsa de Cereales, Minagro y Matba (2020).

En cuanto al mercado interno, el primer indicador es el de molienda, es decir, el trigo que pasa a ser harina para luego ser exportado o continuar en el sendero del procesamiento hasta llegar al consumidor. Durante los últimos años la molienda tuvo comportamiento errático (figura 3.4) debido a varios factores que distorsionan la rentabilidad y falta de políticas claras para la toma de decisiones. Esto generó conflicto en dos de los principales actores del SAG: producción e industria, aumentando incertidumbre, costos de transacción y apropiación de cuasi-rentas entre ambos eslabones.

**Figura 3.4. Molienda de trigo argentino (MMtn) 2004/5 – 2019/20**



Fuente: BCBA. Informe Cierre Trigo 2019/20.

Aparte, el trigo y sus derivados tienen una alta participación en la canasta básica de alimentos y el IPC (índice de precios al consumidor). Para el caso del IPC la participación del rubro alimentos se encuentra en el 23% y aumenta a medida que cae el poder adquisitivo de las familias y los alimentos derivados de la harina de trigo aumentan en la dieta; aquí los farináceos contribuyen con pan, harina, galletitas, fideos, etc. De aquí su “importancia” política.

Los supuestos intervencionistas se basan en que el trigo primero tiene que cumplir con el abastecimiento del mercado interno a un precio accesible y luego exportar los saldos. Esto hace que sea un mercado que en ha sido intervenido por políticas en busca de asegurar el

abastecimiento interno y controlar el nivel de precios de estos en la economía nacional. Es así como el SAG del trigo argentino sufrió intervenciones de distinta índole por los últimos 60/70 años.

Las políticas de intervención mayormente utilizadas fueron:

- Derechos de Exportación / “Retenciones”: la historia de las retenciones y –en general- de la intervención del estado en el comercio de exportación es de larga data en Argentina (Díaz Alejandro, 1970). Las mismas funcionan como una alícuota al valor del *commodity* o harina en el mercado internacional sobre el exportador quién luego traslada a los productores agropecuarios. Esto deprime el precio en el nivel local por sobre los precios internacionales.
- Registro de Operaciones de Exportación (ROEs): funcionan básicamente como un registro que debe obtenerse para exportar. El argumento gubernamental era que iban a ser otorgados siempre y cuando se pudiera satisfacer la demanda local. fueron impuestas en el año 2006, sobre el trigo, maíz, carne de bovino y leche. Luego sufrió varios cambios a lo largo del tiempo hasta la disolución en 2011.
- Reintegros a la Exportación: básicamente es la devolución de impuestos indirectos que fueron cobrados durante el proceso de producción y que no tienen una devolución al exportarse. En 2007 se estimaba una demora de más de una campaña de cultivo, alcanzando los 4 años en situaciones de alto costo del dinero como las que se viven en la actualidad en las que se pierde gran porcentaje de su valor (Ordóñez y Senesi, 2015)
- Control de divisas: se denomina control de cambio o divisas a la acción del Estado de supervisar y limitar, total o parcialmente, las operaciones de compra/venta de divisas dentro del territorio donde ejerce la soberanía, con efectos sobre la balanza de pagos.
- Obligación de liquidación de divisas: lo que se realiza es la obligación de liquidar las divisas generadas por la exportación pasada cierta cantidad de días luego de la venta de exportación para así efectuar su ingreso al país. Esto genera un problema para el sector exportador ya que se ve obligado a liquidar sus exportaciones sin poder volver a dolarizar su cartera al mismo tipo de cambio o incurriendo a altos costos de dolarización de sus excedentes o ganancias.

La **políticas económicas y cambios institucionales** tuvieron dos líneas de gobierno distintas para el período 2003-2020 con diferentes objetivos y consecuencias sobre el SAG. En la tabla 3.1 se muestra un resumen de las políticas llevadas a cabo por los gobiernos con impacto en el SAG de trigo. Independientemente del objetivo y consecuencias de estas políticas que se analizarán luego, el cuadro es una muestra del cambio constante en las “reglas de juego”, dando como resultado un negocio menos previsible, más riesgoso y con mayor vulnerabilidad en los derechos de propiedad que genera como consecuencia un aumento en los costos de transacción macro.

**Tabla 3.1. Políticas macro y micro implementadas para el período 2003-2020.**

	<b>2003 – 2015</b>	<b>2015 - 2019</b>	<b>2019 -</b>
Derechos de Exportación	Si, con cambios en alícuotas y diferencias relativas entre eslabones	Pasaron a 0 para luego ser reimplantadas en otro esquema	Si, porcentuales y con diferenciales entre distintos actores del SAG
Registro de Operaciones de Exportación	Si, con fuertes controles y arbitrariedad	Cambio de esquema, libre	Cambio de esquema, libre
Reintegros a las Exportaciones	Si con demoras	Si con demoras	Si con demoras
Control de Divisas (TC Múltiple)	Si	No hasta fines de mandato	Si
Obligación de Liquidación de Divisas	Si	No hasta fines de mandato	Si
Apertura Comercial (TLC- Mercosur)	No	Si	No

*Fuente: elaboración propia en base a análisis de resultados.*

Sobre esta combinación de factores y cambios institucionales se intentará explicar la dinámica tan volátil del SAG del trigo argentino.

#### **4. IMPLICANCIAS**

Para entender la relevancia de la influencia del estado y las instituciones en el SAG se parte de la base de que quien tracciona los SAG es la demanda y de aquí viene la importancia de su análisis para entender la dinámica, estructura y arreglos organizacionales en los mismos (Ordóñez, 2009). Como se pudo observar en el mapeo y cuantificación del SAG del trigo, la demanda responde tanto al mercado interno como externo. Dentro del primer grupo se encuentran mayormente productos con alto grado de transformación mientras que en cuanto al sector externo el mayor porcentaje de las exportaciones y valor se genera como trigo grano.

Kahn (2017) menciona que “*Las instituciones y políticas describen reglas que a su vez determinan la asignación de recursos, y estas pueden afectar a diferentes tipos de organizaciones de formas muy diferentes. Se puede esperar que las organizaciones apoyen, resistan o distorsionen instituciones o políticas particulares en función de sus intereses y capacidades.*”. Las políticas implementadas en el período 2003/15 fueron de índole intervencionista<sup>2</sup> y se sostenían sobre la base de que el estado debía intervenir dentro del SAG para asegurar el abastecimiento del trigo en el mercado interno y regular los precios con el objetivo final de lograr satisfacer la demanda interna de alimentos a un precio bajo para así garantizar el alimento en la mesa de los argentinos y la “seguridad alimentaria”. Luego, se podrían exportar los saldos de dichas producciones. Las intervenciones se realizaron mayormente sobre el mercado de exportación mediante impuestos, otorgamiento de licencias, obligación de liquidación de divisas, etc. buscando regular la exportación para “asegurar” precio y cantidad dentro del mercado interno.

---

<sup>2</sup> Doctrina económica que defiende la intervención del estado en los asuntos económicos y sociales. (Oxford Languajes)

Los derechos de exportación se ubicaron en 20% del valor FOB para el período 2003-2007, luego se incrementó al 28% hasta el 2009 para posteriormente bajar al 23%. Inicialmente esto provocó una baja en el precio doméstico del *commodity*, objetivo que buscaba el gobierno, pero que se tradujo en desincentivos a su producción en el mediano plazo llegando a generar faltantes de trigo en el mercado argentino. Al ser un cultivo anual los desincentivos a la producción tienen rápido efecto sobre la decisión de los productores agropecuarios sobre la siembra o no del mismo, ya que no implica mayores complicaciones pasar a sembrar otro cultivo con mejor rentabilidad.

Es así como la siembra del cultivo cayó en 840.000 hectáreas para el período seleccionado (16%) con años de pisos históricos de 3.1 MM de hectáreas cuando el promedio para toda la línea de tiempo se encuentra arriba de los 5 MM de hectáreas. La producción total de grano cayó en 1.5 MM de toneladas en el período, expresando una alta volatilidad temporal debido a las medidas que se fueron implementando. Se llegó a picos de 16,49 MM en la cosecha 2007/2008 con posterior caída en la siguiente campaña a 8,51 MM de tn., una caída interanual del 50% en un contexto de altos precios internacionales del *commodity*. Esta es una muestra de cómo los cambios de políticas que buscan efectos redistributivos pueden tener efectos contrarios no buscados como menciona Kahn (2017), “...*algunas políticas e instituciones crean rentas para fines explícitamente políticos...*” (en este caso manipular el precio de los bienes de la economía con fin “social”), “...*en lugar de lograr objetivos económicos o de desarrollo. Estas rentas pueden tener costos económicos, ya que pueden privar organizaciones de recursos o crear desincentivos para ellos.*”

Por otra parte, North y Weingast (1989) plantean que la existencia de un sistema de derechos de propiedad sólido y creíble es cuestión clave para la interacción social, pues reducen la incertidumbre del agente. Es así que, en cuanto a las instituciones formales, la estructura institucional del Estado aparece como elemento clave para favorecer la credibilidad del compromiso gubernamental. Para el caso del SAG del trigo argentino el estado pasó a ser partícipe clave de la dinámica del sistema mediante el otorgamiento de licencias en forma de ROEs y de los reintegros impositivos de las exportaciones. Estos fueron otorgados de manera arbitraria y los reintegros sufrieron una demora de más de 6 meses en un contexto de alto costo del dinero<sup>3</sup>. Esto generó un aumento en los costos de transacción macro debido a la falta de previsibilidad en los registros, y reintegros para los exportadores, desincentivando aún más el negocio de exportación, generándose deseconomías de primer orden (Williamson, 2000).

Las exportaciones de trigo, que en 2004/5 se ubicaron por encima de las 10 MM de tn, tocaron un piso de 1,6 MM y pasó de representar el 70% de la producción a menos del 40%. El precio del trigo pagado en mercado interno se ubicaba por debajo del FAS teórico descontado de retenciones, los desincentivos del negocio de exportación se tradujeron en precios (que fue lo buscado inicialmente por el gobierno) pero concluyeron en menor siembra de trigo. Este es un claro ejemplo de lo que plantea Eggertsson (1990) “*El Estado afecta a la situación de la frontera estructural de producción pudiendo acercarla (o no) a la frontera de producción técnica.*”

---

<sup>3</sup> La inflación promedio para el período seleccionado fue del 10% INDEC // 19,5% fuentes privadas (UCA).

Las retenciones que generaron la baja de precios del *commodity* versus su precio internacional supuso una mejora en los costos para la molinería ya que el trigo representa el 69,9% de su total. Aunque también fueron aplicados derechos de exportación a la harina, el efecto no fue tan significativo como en el trigo ya que el sector molinero está orientado mayormente al mercado interno (82%). En cuanto al volumen de procesamiento de harina aumentó un 30% en el período 2003/11 aunque en el mediano plazo, debido a faltantes de grano cayó un 11% hasta el 2015. Los reintegros impositivos que estaban en el 2,7% y la segmentación de retenciones (23% para el trigo y 13% para la harina de trigo) terminaron afectando la producción de trigo que acabó con faltante de stock para la molinería local teniendo que, por momentos, pagar el trigo en el mercado local a un precio mayor que en pizarra internacional. Esto muestra que el efecto en el largo plazo fue el contrario a lo que buscaban las políticas implementadas.

La arbitrariedad en los cupos (ROEs) el control de divisas (cepo) y la obligación de liquidación de las divisas ingresadas por parte de los exportadores en un plazo determinado no permite gestionar la libertad estratégica de mejores negociaciones de precios, generar relaciones de confianza con los compradores, establecer relaciones de mediano o largo plazo que fomenten la inversión. Esto tanto en mercado interno (producción – molinería/industria) como en el mercado externo (exportación grano/harina).

Eggertsson (1997, 1998) menciona que la política suele aislar los problemas políticos de los económicos generando aumentos en los costos de las transacciones. Este caso puede ser una muestra de esta afirmación ya que objetivos de búsqueda de “asegurar” el mercado interno para luego exportar los excedentes y así lograr el abastecimiento, desdolarización y menor precio de los insumos en el mercado interno y mayor recaudación impositiva. no se pudieron lograr. Las consecuencias fueron menor superficie sembrada, menor producción y exportación, y aumento de precios de los farináceos en góndola.

La influencia de la política generó mayores costos de transacción como bien menciona North (1990) “*Los costos de transacción son más altos en política, especialmente debido a los rasgos propios de las transacciones políticas (temporalidad, medición, ...)*” “*...los incentivos tienen un bajo poder en el proceso político dificultando así la alineación de los intereses...*” “*...Los mercados políticos se caracterizan por la información imperfecta y costosa, los modelos subjetivos de decisión de los agentes, el cumplimiento imperfecto de los acuerdos y los altos costes de transacción*”. Según Zubriggen (2003), la participación de las políticas estatales intervencionistas para el caso de América latina no goza de buenos resultados debido a la baja calidad del entorno institucional democrático. “*América latina cuenta con parlamentos de baja profesionalización, que no cumplen funciones esenciales de supervisar al Poder Ejecutivo y controlar la implementación del presupuesto; gobiernos que gozan de una amplia discrecionalidad para diseñar e implementar políticas públicas; ausencia de burocracias meritocráticas; y poderes judiciales débiles...*” Esto deviene en mayores costos de transacción y riesgo para el desenvolvimiento de los sistemas como el SAG del trigo argentino donde la intervención por parte del estado en el mismo generó los resultados antes mencionados.

Continuando con el siguiente período, durante el 2015/17 hubo un cambio de gobierno que implementó un cambio drástico en relación a las políticas implementadas en el

anterior período. Un gobierno menos intervencionista de los mercados y más pro-exportaciones que generó cambio en las expectativas de los agentes económicos. El concepto de las expectativas asociadas a la decisión de negocio fue planteado por Keynes (1936) postulando que *“la ocupación de las empresas y las decisiones de producción están asociadas, al estado actual de las expectativas futuras.”*

Los cambios más importantes para el SAG fueron los relativos a la apertura de mercados, liberación del tipo de cambio y quita de retenciones a las exportaciones. Mediante estas medidas el SAG del trigo argentino reanudó un sendero de crecimiento de la mayor parte de los indicadores analizados. En un primer momento el shock del cambio abrupto de políticas generó desajustes en el SAG. La liberación del TC y las retenciones generaron lo que se denomina “shock therapy” que genera reordenamientos y redistribución de los ingresos en una economía en el corto plazo. El valor del dólar en términos del peso argentino inicialmente aumentó un 41% y los precios internos del trigo dejaron de tener 20% de retenciones por lo que la eliminación de dicha baja del precio interno repercutió de manera positiva para la producción y exportación, pero de manera negativa para el sector molinero debido al incremento del precio de su insumo principal, el grano de trigo.

En este período nuevamente hubo un cambio en las reglas de juego dentro del SAG, pero, en este caso, hay que tener en cuenta lo que plantea North (1990) donde menciona que *“las instituciones estructuran los incentivos en el intercambio humano”*. El cambio en los incentivos de los actores del SAG que se generaron a partir de las nuevas políticas llevaron a aumentos en la superficie de siembra y en el uso de tecnologías. En cuanto a la siembra pasó de un promedio de 4.5MM de hectáreas sembradas en el período 2001-2015 a 6.2MM de has en el período 2016-2019. Esto es un aumento del 38% de las hectáreas sembradas entre las etapas.

Al desregular el mercado, el estado pasó a tener menor injerencia en el sistema y el mecanismo de ajuste de precios y cantidades pasó a ser el mercado. La salida del estado llevó a la reducción de los costos de transacción mediante una reducción de la incertidumbre (Williamson, 2000) sobre los actores intervinientes en el SAG. Debido a esto el trigo reanudó el crecimiento, la producción pasó de un promedio de 12 MM de tn del período anterior a un nuevo promedio de 16.5 MM de tn para el período en análisis (+37,5%). El cambio de las expectativas generó un crecimiento sostenido hasta máximos de producción de 19 MM de tn para la campaña 2018/19.

El sector de la molienda de trigo expresó un cambio abrupto inicial en el período analizado, (2015/16) en su estructura de costos debido a que el insumo trigo representa el 70% de esta y su precio aumentó un 84,6% en pesos corrientes entre noviembre del 2015 y mayo del 2016. Así y todo, la molienda en el mediano plazo aumentó en un 13% desde 15/16 hasta el 19/20 ya que había más disponibilidad de insumo grano de trigo y hubo mejores condiciones comerciales para la exportación de harina, a la cual también se le quitaron las retenciones. Estas pasaron de 108.000tn en 2013 a 646.000tn en 2019, casi un 400%.

De Wulf y Sokol (2009) plantean que, aunque una mayor apertura comercial de los países en desarrollo a través de la reducción de los niveles de protección es un factor importante para el comercio internacional, la apertura comercial debe ir acompañada de una serie de políticas complementarias con el fin de fomentar “realmente” la integración comercial.

Es en este ámbito donde se tuvo una participación activa a nivel gubernamental mediante negociaciones de apertura de nuevos mercados para el fomento de las exportaciones. Esto desencadenó en más y mejor distribución del riesgo de las exportaciones. Por ejemplo, Brasil, principal mercado del SAG, aunque aumentó en valor y volumen exportado cayó en porcentaje de participación del total, en el trigo grano pasó de ser el 95% del mercado en 2014 a ser el 48% en 2019 y para el caso de las harinas ocurrió algo similar, pasó de ser el 81% del mercado en 2013 a ser el 48% en 2019. Esto es consecuencia de la apertura de mercados donde se pasó de un promedio de 12 destinos distintos de exportación a un total de 48 distintos destinos de exportación anuales. Esta es otra muestra de la importancia del rol institucional. Sobre esto North (1990) menciona ... *La libertad de mercados no lleva implícita la eficiencia de los mercados...* “*Los mercados eficientes requieren un gobierno que no sólo especifique y haga cumplir una serie de derechos de propiedad, sino que también disminuya los costos de transacción...*”

Finalmente, el cambio de políticas hacia la liberación y fomento de exportaciones, contrario a lo que se postulaba en el período anterior, no llevó a faltantes en el mercado interno por exportación, sino que se generaron aumentos en la producción que fueron colocados en el mercado externo generando mayor ingreso de divisas. El ingreso de divisas por exportación de del SAG aumentó desde un piso de 955 MM de dólares en 2014 a 2812 MM de dólares para la campaña 18/19, esto supone un aumento de 194% en términos monetarios en dólares corrientes.

Por otra parte, tampoco tuvo relación con el aumento de precios en la economía ya que para el presente período la inflación continuó su ritmo de entre el 25 y 40% anual independientemente del precio del trigo y harina en el mercado internacional y local, nuevamente los datos muestran que la incidencia de dicho insumo en el producto final se encuentra entre el 7 y 10%.

El período analizado sirvió para mostrar cuál fue el efecto de los cambios institucionales sobre el SAG del trigo argentino sobre 2 corrientes económicas y de pensamiento distintas. Cómo la debilidad institucional y los aumentos de incertidumbre, entre otras variables, generaron deseconomías de primer orden (Williamson, 2000) provocando aumentos en los costos de transacción y consecuente menor performance del sistema.

## **5. CONCLUSIONES**

A pesar de la importancia del SAG del trigo ya mencionada anteriormente la evolución de la producción y el sistema de agronegocios del trigo en Argentina tuvo un comportamiento errático los últimos 20 años, mostró una gran volatilidad en cuanto a producción, intención de siembra, procesamiento, exportaciones de grano y de harina, sin una tendencia clara de largo plazo. Esta volatilidad no tuvo relación con lo sucedido a nivel internacional donde tanto la producción de trigo como el comercio tuvo una tasa de crecimiento sostenida, de aquí surgió el objetivo de analizar cómo los cambios institucionales pudieron influir sobre la performance del sistema.

En cuanto a las políticas implementadas en este período sobre el SAG y la macroeconomía del país, las mismas fueron variadas, volátiles y arbitrarias lo que generó en una primera instancia aumento de riesgo debido al cambio constante en las “reglas de

juego”, dando como resultado un negocio menos previsible y con mayor vulnerabilidad en los derechos de propiedad generando un aumento en los costos de transacción asociados. No se pudo observar ninguna tendencia de largo plazo, un entorno político, económico y social muy cambiante a lo largo de los años, donde las intervenciones fueron sobre el sector fueron recurrentes, llevó a momentos de muy baja producción donde el país estuvo cerca de importar trigo a cosechas y exportaciones récord en tan sólo pocas campañas de diferencia.

En base al análisis de 2 períodos de gobierno con corrientes económicas muy distintas se pudieron sacar varias conclusiones.

Para el primer período las políticas se fundamentaron sobre la base de querer abastecer el mercado interno, asegurar un precio económico y exportar luego los excedentes de trigo y harina. Se centraron en que por ser un insumo principal para la canasta básica de alimentos argentina el mismo debía ser intervenido en pos de cuidar “la mesa de los argentinos” y des-dolarizar el insumo. De aquí surgieron varias políticas como los derechos a la exportación, ROEs, obligación de liquidación de divisas, etc. Todas estas políticas fueron debidamente analizadas a lo largo del trabajo mediante la evaluación y las fuentes secundarias de bibliografía encontradas y se concluyó que ninguna cumplió el objetivo planteado, y que el motivo para su implementación se basaba en la necesidad de divisas y recaudación impositiva para la financiación de políticas macroeconómicas de los distintos gobiernos.

El trigo y su sistema tiene un balance comercial positivo y de aquí surgió la necesidad de interceder en el mercado apropiándose de parte de dichas divisas en forma de derechos de exportación. Esta fuente de recaudación fue y es importante para los gobiernos en un contexto de debilidad macroeconómica y escases de divisas, además de ser un impuesto de “fácil recaudación” sobre los exportadores. Esto llevó en el mediano/largo plazo a caídas en la intención de siembra, producción y valor generado por el SAG. Sumado a esto se encontraron desincentivos asociados a la obligación de liquidación de divisas por parte de la exportación en un contexto de tipos de cambio múltiples generando pérdidas de renta entre las diferencias de liquidación de la divisa y re-dolarización de la ganancia. En su mayoría todas medidas que dificultaban el libre intercambio de las divisas en un contexto de “faltante” de dólares en la economía.

Continuando con el siguiente período, durante el 2015/17 hubo un cambio de gobierno que implementó un cambio drástico en relación con las políticas implementadas en el anterior período. Nuevamente esto supuso otro cambio en las reglas de juego, pero con incentivos apropiados para la producción. Los cambios más importantes para el SAG fueron los relativos a la apertura de mercados, liberación del tipo de cambio y quita de retenciones a las exportaciones. Mediante estas medidas el SAG del trigo argentino reanudó un sendero de crecimiento y estabilidad.

En este período fue el mercado quien reguló precios y cantidades sin intervención del estado (hasta la etapa final de gobierno). Creció significativamente el área sembrada, producción, exportación y valor generado por el SAG. Y, por otra parte, los datos de la investigación también mostraron que varias de las premisas de políticas antes aplicadas

carecían de sustento ya que, la inflación continuó su curso creciente independientemente del valor de internacional del trigo y de las cantidades exportadas, hubo mayor entrada de divisas proveniente de las exportaciones, no se produjo desabastecimiento del insumo en el mercado interno y, sin diferenciales de retenciones a la exportación, tanto el sector de segunda transformación como el de industria final crecieron.

Dicho esto, se llegó a la conclusión de que fueron varios los motivos por los cuales el SAG tiene una alta volatilidad y no encuentra una clara tendencia de crecimiento en el largo plazo. Los motivos que más inciden son difícilmente “manipulables” por el SAG, se deben mayormente a coyuntura y cambios institucionales recurrentes en el país. Debido a esto la rentabilidad que piden los actores sobre el sistema es mayor que la que se pide en el mismo negocio en otros países y esto obliga a que se deba redoblar el trabajo de productividad aumentando la eficiencia con nuevas tecnologías, nuevos arreglos organizacionales, etc. que permitan disminuir los costos de transacción. El *path dependence* explica a lo largo de todo el análisis que los vaivenes políticos existieron y existirán en la macroeconomía argentina y es muy difícil influir sobre los mismos. Ese riesgo, aunque no pertenece al SAG de por sí, es un riesgo implícito por el entorno en el cual se encuentra el sistema. Esto es un fuerte condicionante del progreso dentro del SAG ya que las innovaciones pueden ser condicionadas por dicho *path dependence*, generando una irremediabilidad en el sistema (Williamson, 1996).

La dinámica del entorno donde se desenvuelve el SAG del trigo argentino, con alta volatilidad, vulnerabilidad de los derechos de propiedad y cambio frecuente de reglas de juego atenta contra la eficiencia del mismo, sobre esto Coase (1990) afirma “... *la productividad de un sistema económico depende de la especialización... Pero la especialización depende del intercambio... Y cuanto más bajo es el costo del intercambio (costo de transacción, como se llama) mayor será la especialización, mayor el desarrollo de las personas y más alto el nivel de vida de las personas... Sin embargo, el nivel de costos de transacción depende de las instituciones de un país, de su sistema legal, de su sistema político, de su cultura ...*”

## 6. REFERENCIAS

- Coase, R.H. 1990. The foundations of social theory. Harvard University Press.
- De Wulf L. y Sokol, J. 2009. Customs modernization handbook, The World Bank, Washington
- Díaz Alejandro, C.F. 1970. Essays om the economic history of the Argentine Republic. Yale University Press.
- Eggertsson, T. 1990. Economic Behaviourand Institutions. Cambridge University Press.Cambridge.
- Eggertsson, T. 1997. The Old Theory of Economic Policy and the New Institutionalism. World Development, Vol. 25, N.o8, pp. 1187-1203.
- Eggertsson, T. 1998. Limits to Institutional Reforms. Scandinavian Journal of Economics. 100(1), pp. 335-357.
- Khan, M.H. 2017. Political settlements and the analysis of institutions. African Affairs, Volume 117
- Keynes, J.M., 1936. The General Theory of Employment, Interest and Money. Cambridge: Macmillan-Cambridge University Press para Royal Economic Society.

- Martínez Pedros, D. y Milla Gutiérrez A. 2012. Análisis del Entorno. Ediciones Díaz de Santos.
- Matthews, R.C.O. 1986. The Economics of Institutions and the Sources of Economic Growth. *Economic Journal*.
- North, D.C. y Weingast, B. 1989. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History*, 49(4), 803-832.
- North, D.C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D.C. 1991. Institutions. en *The Journal of Economic Perspectives*, 5(1): 97-112
- Ordóñez, H. 2009. La Nueva Economía y los Negocios y Agroalimentarios. Editorial Facultad de Agronomía. Buenos Aires. Argentina
- Ordóñez I. y Senesi S. 2015. Campo, El Sueño de una argentina verde y competitiva. 1a ed. Aguilar.
- Rutherford, M. 1994. Institutions in Economics. Cambridge University Press. Cambridge.
- Senesi, S. 2009. El Método: Estudio y Planificación Estratégica del Sistema de Agronegocio EPESA. Programa de Agronegocios y Alimentos. Facultad de Agronomía. Universidad de Buenos Aires. Argentina.
- Williamson, O. 1996. The Mechanism of Governance. Oxford University Press. NY
- Williamson, O. 2000. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38(3), 595-613.
- Zurbriggen, C. 2003. La falacia tecnocrática y la reforma del Estado. Nueva Sociedad, n.º 210, Buenos Aires.