

CAMBIOS RECIENTES EN LAS ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA DE LA CADENA DE TRIGO ARGENTINO Y EL PROGRESO COMPETITIVO

Chimeno, Patricia¹
Flexor, Georges²

Recibido: 25-05-2012 Revisado: 13-09-2012 Aceptado: 18-10-2012

RESUMEN

El objetivo del trabajo consistió en recuperar analíticamente algunas experiencias desarrolladas en la última década en relación con la configuración de nuevas formas de gobernanza en la cadena argentina de trigo. Para ello se caracterizaron las principales estructuras de gobernanza presentes en la citada cadena, explorando bajo qué condiciones surgen aquellas que responden al nuevo contexto competitivo del mercado triguero y cuáles son sus implicaciones en relación con su mejora. Un aporte teórico es ofrecido bajo la perspectiva de la Cadena de valor global, que se materializa en tres variables –la complejidad de las transacciones, la posibilidad de codificación de las informaciones y las capacitaciones de los productores– para explicar las posiciones y relaciones entre los diversos actores de la cadena. El trabajo revela un movimiento en dirección a cierto proceso de descomoditización de la producción primaria, al tiempo que promueve un replanteo de la comercialización tradicional –coordinada por pocos parámetros fácilmente medibles– hacia nuevas articulaciones y coordinaciones entre los actores, capaces de garantizar atributos de mayor complejidad.

Palabras clave: cadena de valor global, gobernanza, progreso competitivo, trigo, mercado, Argentina

ABSTRACT

The objective of this study was to analytically recover some experiences of the past decade related to the configuration of the new forms of governance in Argentina's wheat chain. To pursue that goal, the authors characterized the main governance structures in the chain and explored which conditions allow the ascent of those who respond to the new competitive environment of the wheat market; they also studied what are its implications in relation with its improvement. It offers a theoretical contribution from the perspective of the Global value chain, focused on three variables: the complexity of transactions, the possibility of encoding information and the training of the producers, in order to explain the positions and relationships between the diverse actors of chain. The study reveals a shift to a primary production de-commoditization process, and promotes the rethinking of traditional marketing –coordinated by a few easily measurable parameters– towards new joints and coordination between actors that can ensure more complex attributes.

Key words: global value chain, governance, upgrading, wheat, market, Argentine

1 Ingeniera Agrónoma (Universidad de Buenos Aires-UBA, Argentina); M.Sc. en Economía Agraria y Administración Rural (Universidad Nacional del Sur-UNS, Argentina); Aspirante al Doctorado en Ciencias Sociales en el Programa de Doctorado en Ciencias Sociales (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO, Argentina). Asistente de Docencia e Investigadora del Departamento de Agronomía (UNS, Argentina). **Dirección postal:** Departamento de Agronomía, Universidad Nacional del Sur (UNS), 8000-Bahía Blanca, Argentina. **Teléfono:** +54-(0)291-4595102/3; **e-mail:** pchimeno@criba.edu.ar

2 Licenciado en Economía (Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Francia); M.Sc. en Economía del Medio Ambiente (Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Francia); Doctor en Ciencias Sociales en Desarrollo, Agricultura y Sociedad (Universidad Federal Rural de Río de Janeiro, UFRRJ-CPDA, Brasil). Profesor Adjunto de la Universidad Federal Rural de Río de Janeiro. Investigador (Observatorio de Políticas Públicas para la Agricultura-OPPA/CPDA/UFRRJ, Brasil). Investigador del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología en Políticas Públicas, Estrategias y Desarrollo-INCT/PPED, Brasil. **Dirección postal:** Avenida Presidente Vargas 417, 9º andar, 20071-003. Río de Janeiro, Brasil. **Teléfono:** +55-21-22247785; **e-mail:** gflexor@gmail.com

RÉSUMÉ

L'objectif de cette étude est de récupérer analytiquement l'émergence cette dernière décennie des nouvelles formes de gouvernance dans la filière du blé de l'Argentine. Pour cela, l'article caractérise les principales structures de gouvernance explorant sous quelles conditions surgissent celles qui répondent au nouvel environnement concurrentiel du marché du blé. L'article se demande aussi quelles sont les implications pour le positionnement compétitif des acteurs de la filière du blé. L'apport théorique des auteurs se structure à partir de trois variables explicatives des positions et des relations entre les différents acteurs de la chaîne de valeur globale: la complexité des transactions, la possibilité de codage de l'information et les compétences des producteurs. Le travail révèle un mouvement vers un processus de «decommoditization» de la production primaire, et favorise une remise à plat du marketing traditionnel, fondé sur quelques paramètres facilement mesurables, au niveau des articulations. Ce processus, aussi, ouvre la voie à nouvelles formes de coordination entre les acteurs dans le but de garantir l'offre d'attributs les plus complexes.

Mots-clé: chaîne de valeur globale, gouvernance, compétitivité, blé, marché, Argentine

RESUMO

O objetivo desse artigo foi analisar algumas experiências da última década relacionadas com a configuração de novas formas de governança na cadeia produtiva do trigo na Argentina. A fim de atingir esse objetivo, os autores caracterizaram as principais estruturas de governança na cadeia e exploraram seus impactos na resposta ao novo ambiente competitivo. O artigo oferece uma contribuição teórica sob a perspectiva da teoria «Global Value Chain», focada em três variáveis: a complexidade das transações, a possibilidade da codificação de informação e as capacitação dos produtores, a fim de explicar as posições e relações entre os diversos atores na cadeia produtiva. O estudo revela uma mudança para a descomoditização na produção primária, e uma mudança nas formas tradicionais de comercialização – coordenadas por um número pequeno de parâmetros facilmente mensuráveis – para um novo modelo de coordenação entre os atores que lida com atributos mais complexos.

Palavras-chave: cadeia de valor global, governança, competitividade, trigo, Mercado, Argentina

1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación intenta abordar la dinámica de la cadena triguera argentina. El país históricamente ha formado parte del mercado internacional de trigo, destacándose entre los principales exportadores, con patrones tradicionales de comercialización. Argentina coloca su saldo exportable –más del 65% de la producción– por bajos precios y no por calidad. Sin embargo, el mercado de trigo manifiesta signos de cambio. Por ejemplo, es posible observar una creciente participación de nuevos grupos de países. El bloque de los exportadores clásicos acusa la creciente participación de nuevos competidores que, habiendo incrementado notoriamente su producción, vuelcan sus excedentes al mercado³.

3 Los informes del Consejo Internacional de Cereales (CIC) distinguen en la actualidad entre las exportaciones de trigo por parte de los cinco exportadores tradicionales –Argentina, Australia, Canadá, la Unión Europea y

Por otro lado el trigo, que ha sido el principal garante de la seguridad alimentaria nacional y que ha estado frecuentemente intervenido desde el ámbito estatal, es controlado desde el sector privado a partir de la desregulación de la comercialización generando un cambio de actitud en los países compradores⁴. A su vez, el tradicional consumo de pan va siendo reemplazado por nuevos y variados produc-

Estados Unidos– y la de los «Otros exportadores netos de trigo». A esta última categoría pertenecen Rusia, Ucrania y Kazajistán en la antigua Unión Soviética; India y Pakistán en el sur de Asia; Siria y Turquía en el Cercano Oriente; y Bulgaria, Rumanía, la República Checa y Hungría en Europa oriental. Este nuevo grupo volcó al mercado internacional alrededor de 19 millones de toneladas de trigo como promedio en los últimos 10 años, con picos que superaron los 30 millones en los años 2002 y 2005 (CIC, varios años).

4 De 120 países compradores, en solo tres de ellos las compras de trigo siguen en manos del Estado (Irán, Iraq y Egipto, hoy con el 50% de sus compras ya privatizadas) (Muñoz, 2004).

tos farináceos⁵, obtenidos en procesos de industrialización más automatizados, que requieren materia prima con calidad preestablecida. Dada la gran diversidad de productos finales no es posible hablar de una calidad única de trigo que sea funcional a todas las necesidades. Las propiedades necesarias para elaborar tapas para empanadas o galletitas son marcadamente diferentes a las de un pan francés, las que a su vez difieren de las demandadas para elaborar pan de miga. En este sentido, el grano y la harina poseen un complejo conjunto de características que definen la calidad para un determinado uso, muchas de las cuales son interdependientes y pueden ser clasificadas de una manera general a través de sus atributos físicos, calidad de la molienda, calidad del gluten, calidad del almidón, características reológicas⁶ y cualidades panaderas⁷. Lo anterior se traduce en nuevos requerimientos de parámetros de calidad para la compra del grano⁸.

Estos cambios recientes impactan en la comercialización tradicional del trigo argentino con implicaciones directas en los productores y las opciones de políticas, planteando

5 Estos usos abarcan desde panes en sus distintas formas, galletitas saladas, galletitas dulces, pastas, pizzas, tortas, discos de empanadas y grisines, dentro de los productos más conocidos en los países occidentales; y noodles o pastas asiáticas, panes chatos, chapattis y bollos, demandados en otras partes del mundo.

6 Propiedades viscoelásticas de las masas que se pueden formar con las harinas de distintos trigos.

7 Para profundizar sobre los parámetros que definen la calidad comercial, molinera y panadera, véase Aguirrezábal & Andrade (1998).

8 Algunos de los cuales pueden ser determinados solo después que la transacción tiene lugar, correspondiendo más a atributos de experiencia y/o de confianza que a atributos de búsqueda. En la literatura se denominan atributos de búsqueda: a aquellos que pueden ser verificados durante la transacción. En el caso del trigo: color del grano, peso, presencia de impurezas, nivel de proteína. Atributos de experiencia: pueden ser determinados después que la transacción tuvo lugar. Fuerza panadera, estabilidad farinográfica o niveles de toxinas son algunos ejemplos de estos parámetros demandados hoy por los molineros. Atributos de confianza: no pueden ser objetivamente verificados y son basados en la confianza. Ejemplo: trigo orgánico, trigo «amigable» con el medio ambiente, trigo realizado en condiciones de trabajo ético y comercio justo.

algunos interrogantes: ¿Cuáles son las razones que avalan la configuración actual en el sistema de comercialización argentino? ¿Cómo se incorporan los nuevos requerimientos de calidad? ¿Qué fuerzas particulares impulsan los mecanismos de coordinación vigentes? ¿Cuáles son las consecuencias de estos mecanismos para las empresas, en relación con su mejora competitiva? ¿Qué acciones ayudarían y estimularían su inserción en este escenario?

El texto está organizado en tres secciones y tiene por objetivo ofrecer algunos elementos para analizar estos interrogantes. En la primera, se completa la presente introducción, con una revisión de la literatura sobre la problemática de análisis del enfoque de Cadena de Valor Global (CVG), con especial énfasis en la cuestión de la gobernanza de las cadenas conducidas por *traders* internacionales. Su intención es plantear las principales dimensiones analíticas elegidas para el estudio del impacto de las transformaciones de los mercados de trigo sobre los productores argentinos. En la segunda, se analiza y discute el caso regional pampeano-bonaerense argentino, recogiendo los elementos sugeridos en los tópicos teóricos para examinar los patrones de gobernanza que definen el funcionamiento actual de la cadena y sus implicaciones en el progreso competitivo. Cabe señalar que la región pampeana-bonaerense aporta el 62% del trigo nacional, producidos sobre 3,4 millones de hectáreas (que representa el 59% de la superficie total) como promedio en los últimos 10 años. Por el Puerto de Bahía Blanca y el Puerto Quequén, ubicados dentro de la región de estudio, salen anualmente 2,46 y 2,55 millones de toneladas de trigo respectivamente⁹. Se optó por el estudio de caso porque permite una comprensión rica de los impactos sobre los productores argentinos. A modo de cierre, la última sección deja algunas reflexiones finales en torno a los objetivos propuestos.

Antes de este desarrollo, se presenta a continuación —muy brevemente—, una caracteri-

9 Promedio de los últimos 7 años, considerado hasta el 2006 (Fuente: SAGPyA-Dirección de Mercados Agroalimentarios-Granos).

zación de las variables fundamentales –producción, comercio y consumo– del mercado internacional de trigo y el posicionamiento de Argentina.

1.1. ALGUNOS DATOS SOBRE LA CADENA DE TRIGO

La producción mundial de trigo es –según el promedio de los últimos 10 años–, de 609,52 millones de toneladas, con un coeficiente de variación (CV) del 7,08%. Entre los principales productores, la Unión Europea (UE), China, India y Estados Unidos aportan el 58,90% a dicho promedio, con una participación individual mayor al 9%; destacan la UE con algo más del 21% y China con el 16,5%. El grueso de la producción está localizado en el hemisferio norte. Los dos productores más importantes del hemisferio sur son Australia y Argentina, participando ambos con un 5,54% de la producción mundial para la última década.

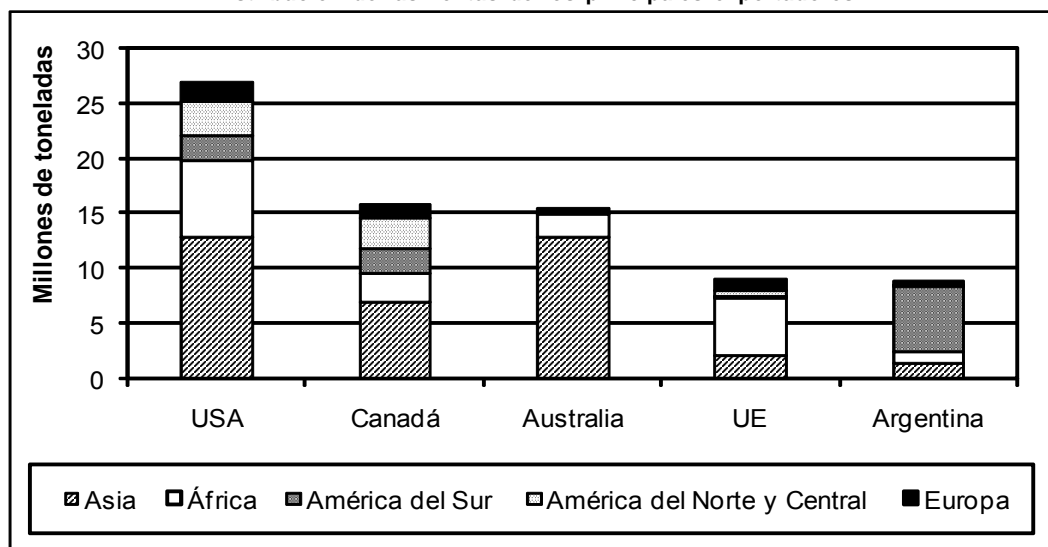
El comercio internacional de trigo para el mismo período es de alrededor de 115,37 millones de toneladas, que representa el 18,93% de la producción mundial. Dentro de este contexto Argentina exporta –como se mencionó– más del 65% de lo que produce, cifra solo superada por Australia y Canadá,

que exportan casi el 70%. Inversamente, Estados Unidos exporta menos del 40% del total producido cada año.

El Gráfico N° 1 resume la distribución de las ventas de trigo por parte de los principales exportadores (en toneladas promedio de los últimos 10 años). Se destacan Estados Unidos y Canadá, que distribuyen su exportación en todas las regiones compradoras, mientras que Australia y Argentina mantienen una comercialización más concentrada. Es importante resaltar –sin embargo– que Australia abastece a más de 20 países de la región de Asia, mientras que Argentina se concentra principalmente en Brasil (58,82 % del total exportado, CV = 18,25%), con una menor participación en la región de África (9,52%, CV = 71,02%) y en el resto de los países de América del sur (8,17%, CV = 11,30%).

La estabilidad de la importación de trigo en el mundo se ha visto apoyada, por otro lado, en la creciente diversificación geográfica de los mercados; nueve países acuden anualmente a los mercados mundiales en busca de más de tres millones de toneladas de trigo. Fuera de Europa y Norteamérica, más de 30 países importan todos los años al menos un millón de toneladas. El Gráfico N° 2 detalla

Gráfico 1
Distribución de las ventas de los principales exportadores



Fuente: elaboración propia, con base en datos de FAO (varios años)

los veinte países importadores más importantes que, en conjunto, compran el 65% del total importado. Se destaca que, para la última década, Brasil, Japón y Egipto han sido los mayores protagonistas, con más de 5 millones de toneladas compradas cada uno. La retirada de China y Rusia constituye uno de los cambios más importantes del mercado importador, si se considera que en el período 1970-1980 ambos captaban más del 20% del total importado, mientras que en los últimos diez años apenas suman un 6%. Se observa además, en el mismo gráfico, la variabilidad del volumen de compras (línea), expresado por su CV. Dentro de las compras más estables se destacan los principales importadores como Japón, Brasil y Egipto, mientras que Irak, India, China y Pakistán generan año a año una gran incertidumbre por su marcada inestabilidad. Dentro de Europa fue destacado el papel jugado por la ex-Unión Soviética, que con sus importaciones masivas de más de 15 millones de toneladas (1988, 1992 y 1993) llevó a marcar los puntos máximos del comercio mundial de trigo. Por último –con gran importancia para Argentina– se destaca la gran estabilidad de compra del Perú.

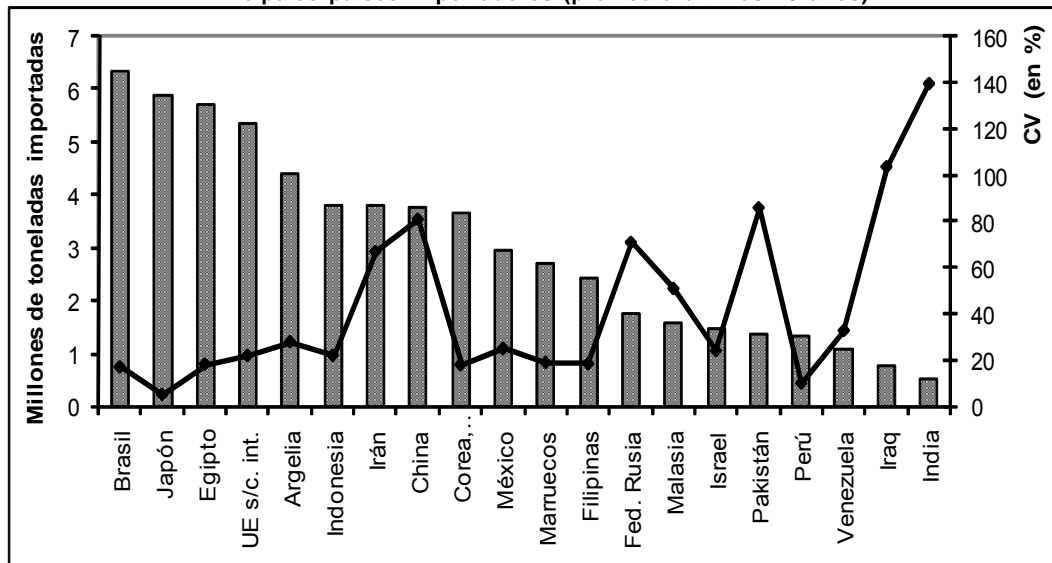
Finalmente, el consumo mundial de trigo –en promedio para los últimos 10 años– asciende a 610,73 millones de toneladas, con un CV del 3,51%, acompañando el crecimiento poblacional.

Estos son algunos elementos que permiten poner en contexto el presente estudio.

2. PROBLEMÁTICA DEL ANÁLISIS DE LA CVG

El punto de partida del análisis de la CVG se encuentra en la obra seminal de Gereffi y Korzeniewicz (1994) «Commodity chains and global capitalism». El libro concebido para actualizar y operacionalizar las ideas de Wallerstein sobre el sistema mundial, postula la emergencia de un nuevo sistema productivo global, en el cual la integración económica va más allá del comercio internacional. Para ello, Gereffi y Korzeniewicz desarrollaron un cuadro de análisis, o *framework*, asentado en cuatro dimensiones genéricas. La primera se refiere al sistema insumo-producto, representado por el conjunto de operaciones y servicios generador de valor. La segunda enfatiza la territorialidad –ya sea dispersa o concentrada geográficamente– de las redes de empresas

Gráfico 2
Principales países importadores (promedio últimos 10 años)



Fuente: elaboración propia, con base en datos de FAO (varios años)

involucradas en la producción y comercialización de bienes y servicios. La tercera procura exponer las relaciones de poder y formas de coordinación que conforman las estructuras de gobernanza¹⁰ de las cadenas productivas. Finalmente, la dimensión institucional destaca las condiciones en las cuales las empresas dominantes o líderes incorporan otras organizaciones en la cadena, controlando el acceso a las informaciones y a los mercados. En tanto las dos primeras dimensiones son tratadas de forma descriptiva con el objetivo de caracterizar la configuración básica de la cadena productiva, el análisis de las estructuras de gobernanza recibe profundo de la desintegración de las operaciones de producción y de comercialización en escala global y de los mecanismos de coordinación de las actividades implementadas por las empresas transnacionales o multinacionales (en adelante, EMN).

2.1. GOBERNANZA DE LA CVG

Para el abordaje de CVG, las herramientas analíticas tomaron dos orientaciones principales. La primera privilegia la cuestión de gobernanza e incorpora nuevos cuerpos intelectuales para tratar de explicar una variedad mayor de patrones. La segunda está más orientada por la problemática del acceso a los mercados globales para las firmas de los países en desarrollo (PED) y las posibilidades de acción pública para mejorar las capacidades competitivas de los tejidos industriales. Esta sección se centra en la cuestión de gobernanza.

Para Gereffi, Humphrey & Sturgeon (2005), la problemática de gobernanza expresa la idea de que la organización de actividades fragmentadas geográfica e institucionalmente representa un problema de coordinación que no se reduce a una elección entre transacciones de mercado y jerarquía. En ese sentido, retoman la cuestión central de la economía de los costos de transacción tal como fue postulada originalmente por Coase (1937) y

desarrollada por Williamson (1979, 1985, 1993). Para este influyente abordaje intelectual, sin costos de transacción, las economías de escala y la especialización permitirían alcanzar una mayor eficiencia a través de la disminución de los costos medios y del mayor grado de utilización de las capacidades productivas. Desde esta óptica la tecnológica sería la variable determinante de las fronteras de las organizaciones productivas (tamaño óptimo de la firma). En tanto, en el mundo real existen fricciones, es decir costos de transacción y la elección entre «hacer o comprar» no de ende solamente de la tecnología. Estos costos serán probablemente más altos cuando los intercambios se tornen complejos, más singulares y cuando los contratos puedan tener consecuencias futuras (adversas). En particular, las transacciones son problemáticas cuando involucran activos específicos vulnerables a comportamientos oportunistas. En tal caso, la organización de la producción necesita un mayor control e integración entre las partes involucradas del intercambio. Así, existe un continuum entre las transacciones de mercado que son preferidas en el caso de productos básicos, cuyos atributos son conocidos y fácilmente evaluados; y la integración vertical que ocurre cuando estas transacciones requieren inversiones específicas o cuando la búsqueda de información es más compleja y los imperativos en término de entrega y flujo de productos son más exigentes.

En la perspectiva de la CVG, en tanto, los costos de transacción no son los únicos determinantes de la estructura de gobernanza. Como destaca la sociología económica (Granovetter, 1985) las redes sociales pueden proporcionar formas organizativas capaces de resolver problemas de coordinación en la medida en que la confianza, la reciprocidad y la dependencia mutua minimizan las posibilidades de comportamiento oportunista. Además, como las relaciones económicas están socialmente insertas (*embeddedness*), los problemas asociados a los comportamientos individuales contraproducentes (dilema del prisionero) son muchas veces resueltos por la presencia

10 En esta presentación se adoptará el término Gobernanza sugerido para la traducción de la palabra inglesa *governance*.

de un conjunto de objetivos, creencias y expectativas compartidas. El papel económico de las aglomeraciones de empresas (*clusters*) y de los lazos sociales que las sustentan han sido reconocidos y relativamente bien documentado (Porter, 1990; Schmitz & Nadvi, 1999). Esas estructuras socioeconómicas, más horizontales que verticales, con sus normas y reglas colectivas representan una dimensión fundamental de la gobernanza del sistema productivo. Para ser un factor de competitividad dinámica, —en tanto— el tejido denso de relaciones organizacionales e institucionales que caracteriza esas aglomeraciones económicas no debe ser analizado solamente como mecanismos de cohesión territorial, sino como fuentes de eficiencia colectiva y la base para la promoción de procesos de aprendizajes comerciales, operacionales y tecnológicos.

En esta dirección, la gobernanza de la CVG depende en gran medida, también, de las competencias y capacidades de aprendizajes de las organizaciones que participan de ella. Este punto de vista se basa en la idea de que las firmas no son solamente arreglos organizacionales que combinan eficientemente factores de producción, dada la tecnología, sino un conjunto de recursos y capacitaciones que son administrados para orientar sus estrategias de crecimiento y de competitividad (Penrose, 1959; Nelson & Winter, 1982). Como las formas de gerenciar los recursos y las capacitaciones pueden ser múltiples, habrá necesariamente una gran diversidad de firmas incluso en el interior de un ramo industrial específico. Las empresas de los PED, en este sentido, difieren entre sí y sus capacidades de participar efectivamente de las CVG serán variadas. Para las grandes EMN, que procuran desarrollar actividades de tercerización, esa diversidad representa una variable crítica. En principio, se podría suponer que a mayor número y nivel de competencia de las firmas, mayores serán las oportunidades de fragmentar y flexibilizar el proceso productivo. Sin embargo, en escala global, las estrategias de tercerización enfrentan fuertes restricciones debido a las heterogeneidades y las calidades

de los recursos y capacitaciones de las firmas de los PED. En efecto, la adquisición y la construcción de competencias conllevan los costos de incorporar y operar conocimientos (comerciales, operacionales y tecnológicos) complejos. Se trata de un proceso demorado y —a veces—, imposible, que acaba creando barreras a la entrada y limitando las posibilidades de fragmentación productiva. La implementación de patrones técnicos que condensan las informaciones necesarias, establezcan las unidades de medición y un lenguaje común para la cadena productiva representa, sin embargo, una forma de fortalecer la coordinación de las actividades y brinda una solución al problema de la complejidad de las transacciones inter-firmas.

Según Gereffi *et al.* (2005), estas diferentes contribuciones intelectuales permiten identificar tres variables clave que explican la gobernanza de las CVG: i) la complejidad de las transacciones; ii) las posibilidades de codificar los atributos de esas transacciones; y, iii) las capacitaciones y recursos de los proveedores de las EMN. Estas tres variables se combinan en distinto grado e intensidad y trazan patrones de relaciones inter-firmas diferentes. Entre otras relaciones, los autores distinguen cinco formas típicas, a saber: i) las *relaciones de mercado* caracterizadas por la facilidad de encontrar y cambiar proveedores y compradores; ii) las *cadena modulares* asociadas a las transacciones inter-firmas que involucran proveedores de productos específicos, pero que disponen de una amplia independencia en términos de capacitaciones tecnológicas y comerciales; iii) las *cadena relacionales* estructuradas por redes de empresas reguladas por mecanismos de reputación, por la proximidad geográfica, por lazos familiares o étnicos, etc.; iv) las *cadena cautivas* (o cuasi integración) determinadas por las grandes EMN que ejercen un fuerte control sobre sus proveedores; y, finalmente, v) la *integración vertical o jerarquía*, donde las actividades se desarrollan en el interior de la organización.

La utilidad de las tres variables presentadas reside en su capacidad para predecir la emergencia de una u otra forma de gobernanza

Cuadro 1

Determinantes de las estructuras de gobernanza de la CVG			
Tipos de gobernanza	Complejidad de las transacciones	Posibilidad de codificación	Capacitación de los proveedores
Mercado	Baja	Alta	Alta
Modular	Alta	Alta	Alta
Relacional	Alta	Baja	Alta
Cautiva	Alta	Alta	Baja
Jerarquía	Alta	Alta	Baja

Fuente: Gereffi *et al.* (2005)

za (Cuadro N° 1). Cuando las transacciones son codificadas, el producto tiene atributos simples y observables y los proveedores independientes poseen capacitaciones es probable que prevalezca una gobernanza de mercado como es el caso de gran parte de las *commodities*. Si los productos fueran complejos y diferenciados –por ejemplo, la industria de electrónicos– pero existiese la posibilidad de codificar las informaciones relevantes y se contara con proveedores con un amplio abanico de recursos y capacitaciones, podrían esperarse arreglos organizacionales modulares. Por otro lado, cuando los productos son complejos y sus atributos son difícilmente codificables, pueden emerger arreglos relacionales si los proveedores estuviesen capacitados. En caso contrario, la gobernanza asumirá probablemente la forma de una cadena cautiva (cuasi integración). Finalmente, cuando las posibilidades de codificación de los atributos de los productos fueran bajas, los productos complejos y fuera difícil encontrar proveedores creíbles, la gran empresa irá a realizar ella misma el producto. Como recuerdan Gereffi *et al.* (2005), estas son formas de gobernanza típicas que no se encuentran empíricamente en su estado puro.

En la CVG, generalmente, se combinan diversas formas de gobernanza y sus patrones dominantes evolucionan. Hasta la década de 1970, por ejemplo, la industria global de electrónicos ha estado dominada por grandes empresas verticalmente integradas (como IBM). Sin embargo, con el paso del tiempo las empresas independientes comenzaron a producir componentes específicos, muchas veces inducidas por relaciones con instituciones gu-

bernamentales (por ejemplo, fuerzas armadas). La estructura de gobernanza de la CVG pasó entonces a privilegiar relaciones inter-firmas más modulares, ese proceso se intensificó en las décadas siguientes con el crecimiento vertiginoso de esa industria (Sturgeon, 2002). La CVG de frutas y hortalizas, por el contrario, se movieron de patrones de gobernanza basados en relaciones de mercado hacia formas de coordinación mucho más explícitas debido a la necesidad de promover la calidad de los productos finales y mejores prácticas productivas (Dolan & Humphrey, 2000).

2.2. CADENAS TRADICIONALES DE COMMODITIES CONDUCIDAS POR TRADERS INTERNACIONALES

Como análisis relevante para este trabajo, Gibbon (2001) profundiza ciertas categorías centrales del enfoque de CVG y las aplica primero a un examen general de lo que denomina «cadenas conducidas por *traders* internacionales», para luego hacerlo a dos tradicionales cadenas de *commodities* de exportación en África, con el propósito principal de generar una perspectiva sobre posibilidades y opciones de mejora de una cadena. El mérito de su trabajo reside en que aporta luces sobre las implicaciones de las formas de gobernanza en el desarrollo, especialmente de las estructuras productivas en los PED, al tiempo que permite explorar de qué manera los vínculos de la CVG facilitan u obstaculizan su mejora. Estos aspectos forman parte del concepto de progreso competitivo¹¹. En términos genera-

11 En este trabajo se hará referencia a mejora o progreso competitivo, como traducción de la palabra inglesa *upgrading*.

les, dicho concepto hace referencia a una renovación, que se concreta mediante la fabricación de mejores productos elaborados de manera más eficiente o como consecuencia de una incursión en actividades que requieren mayor capacitación¹².

En particular Gibbon (2001) elabora un menú teórico de las oportunidades de mejora para este tipo de cadenas, dos de las cuales servirán como referencia para el análisis de las oportunidades de mejora en la cadena de trigo argentina: i) la captura de mayores márgenes para los *commodities*; y, ii) la producción de nuevas formas de *commodities*.

3. LA CADENA TRIGUERA ARGENTINA: EL CASO PAMPEANO-BONAERENSE

En esta sección se caracterizan las principales estructuras de gobernanza presentes en el área de estudio. En primer lugar, se analiza la comercialización tradicional del trigo. Este análisis permitirá contrastar con otras estructuras de gobernanza «no tradicionales» presentes en Argentina, algunas de ellas donde el destino comercial del trigo corresponde al ámbito nacional, mientras que otras –de mayor escala comercial– corresponden al internacional. El papel del Estado y algunas iniciativas colectivas privadas se analizan a la luz de su contribución o limitación en torno a estas dos grandes modalidades de comercialización. Antes de este abordaje, una breve presentación del mercado y los principales actores de la cadena permitirá situar la discusión.

12 Estas mejoras son clasificadas en la literatura de la siguiente manera: 1) Mejora de proceso: las empresas transforman más eficientemente los insumos en productos; 2) Mejora del producto: las empresas pasan a líneas de producto más sofisticados; 3) Mejora funcional: las empresas asumen nuevas funciones para ser más hábiles en sus actividades. Por ejemplo, pueden complementar la producción con diseño. En particular Gibbon (2001) elabora un menú teórico de las oportunidades de mejora para este tipo de cadenas, dos de las cuales servirán como referencia para el análisis de las oportunidades de mejora en la cadena de trigo argentina: i) la captura de mayores márgenes para los *commodities*; y, ii) la producción de nuevas formas de *commodities*.

El rol de los principales actores trigueros dentro de la cadena puede ser comprendido a partir de un esquema clásico, en el que el productor agropecuario es habitualmente abastecido con insumos por los distintos proveedores y vende su producción –en lo que constituye la primera etapa de comercialización– a acopiadores o cooperativas. Estos últimos cumplen la segunda etapa de comercialización al venderlo a la molinera (primera transformación de trigo a harina) o a la exportación. Los granos adquiridos por las compañías comercializadoras se destinan al exterior conformando la tercera etapa. Los molinos, tanto nacionales como internacionales, abastecen a la industria de segunda transformación, la que a través de procesos de panificación y elaboración de pastas o galletitas, ofrece los productos que llegan a los consumidores a través del comercio mayorista y minorista.

3.1. LA COMERCIALIZACIÓN TRADICIONAL DEL TRIGO ARGENTINO

Las relaciones de mercado con fuerte liderazgo de grandes traders globales representan los patrones tradicionales de comercialización adoptados por Argentina en su inserción al exterior. Los acopiadores privados, por su lado, juegan un rol relevante en la etapa de almacenamiento (de las entrevistas, surge que manejan el 50% del flujo de trigo desde el productor). El abastecimiento de grano por parte del acopiador, no obstante, se ve disputado principalmente por los exportadores (21,5 %) y por la industria molinera (6,5 %). El peso de las cooperativas es equiparable al de los exportadores. Las fuerzas que impulsan estos reposicionamientos, por su importancia, serán consideradas en las próximas secciones.

En la segunda comercialización, la articulación Acopio-Exportador representa el circuito por donde fluye el mayor volumen de granos de toda la cadena (circula el 72% del volumen manejado por el acopio). El papel del corredor es relevante en esta articulación ya que el 60% de las operaciones de venta se

realiza a través de esta figura. Si bien la ubicación del corredor está tradicionalmente en esta interfase, los cambios en la cadena —en especial la fuerte adopción del silo bolsa— le ha otorgado, junto al productor, un nuevo protagonismo.

ESTRUCTURA DE GOBERNANZA ADOPTADA

Para explicar la adopción de relaciones de mercado como estructura de gobernanza dominante en las transacciones tradicionales de trigo, se pueden recoger las tres variables identificadas por Gereffi *et al.* (2005):

a) La complejidad de las transacciones:

Las transacciones son de baja complejidad pues lo que se intercambia son grandes volúmenes estandarizados de granos, permitiendo economías de escala y de especialización. El flujo de materia prima se apoya en una estructura logística que permite el movimiento del grano por sistemas de recepción, carga de alta velocidad y transporte a menores costos unitarios de manipulación y mayor eficiencia en todo el sistema de recepción-transporte-embarque. Esta modalidad permitió a su vez el desarrollo de los mercados de futuro, que surgen como referencia para el comercio mundial de estos productos.

b) La facilidad de codificar las transacciones:

La comercialización de *commodity* utiliza criterios de clasificación o tipificación vinculados a características que posibilitan, precisamente, la realización de grandes mezclas en instalaciones de gran escala.

La política triguera establecida hoy por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca¹³ (MAGyP) dicta los lineamientos en esta materia. El estándar oficial constituye la base para la transacción de este grano. La normativa está asentada en parámetros físicos que surgen de análisis visuales y mecánicos y determinan el grado de calidad comercial alcanzado por cada lote. Los rubros que se contemplan son: peso hectolítrico, materias extrañas,

granos quebrados y chuzos, granos dañados, panza blanca, malezas, insectos, y humedad.

Una serie de cambios se vienen dando desde hace varios años en busca de una mejora en la calidad y presentación general del grano. Entre algunos de los aspectos más importantes de las modificaciones introducidas en la comercialización del trigo, se destacan:

- El establecimiento de un contenido mínimo de proteína total (11%), con respecto al cual se aplican bonificaciones o descuentos simétricos del 2% por cada 1% de proteína (Resolución SAGPyA N° 557/97b a partir de la campaña 1997/1998).

- La instrumentación de nuevas modificaciones, destacándose el aumento gradual de los castigos por debajo del nivel de 11% de proteínas y una sensible reducción de las tolerancias por grado para granos quebrados y cuerpos extraños. La implementación de las medidas se realizó en dos etapas, entrando en vigencia la primera parte en octubre del 2005, y la segunda en el mismo mes de 2006 (Resolución SAGPyA N° 1262/2004).

Estas modificaciones apuntan a dos aspectos importantes que hacen a la calidad del trigo. En cuanto a granos quebrados y cuerpos extraños, los valores propuestos señalan la firme decisión de cambiar la imagen de «muy sucios» que tienen los trigos argentinos y adecuarla a los patrones exigidos por los mercados. Por su lado los valores de contenido de proteína, si bien insuficientes, constituyen una condición necesaria y fundamental para expresar la calidad panadera de un trigo.

c) Las capacitaciones y recursos de los proveedores:

Las prácticas agronómicas básicas implementadas por los productores y el adecuado manejo del grano por parte de los demás operadores permiten responder con idoneidad a los requerimientos establecidos en el estándar comercial.

Por otra parte, numerosos instrumentos son adoptados para hacer frente a la volatilidad de los precios y de este modo disminuir la incertidumbre-precio de estos mercados. Asimismo la gran cantidad de operadores otorga una gran flexibilidad de articulación, para

13 A partir de octubre de 2009, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) pasó a constituirse en Ministerio.

adaptarse fácilmente a los cambios provocados en el mercado. En síntesis –de acuerdo con las tres variables expuestas– el mercado se constituye en la forma más probable de coordinación de la cadena de trigo, debido a la poca complejidad de la transacción, al flujo de información general del grano que simplifica los atributos de búsqueda tornándolos fáciles de codificar y controlar y a la existencia de operadores idóneos que cumplen adecuadamente lo estipulado. La inclusión del nivel de proteína en el estándar no agregó complejidad, ya que se cuenta con tecnología¹⁴ que en pocos minutos y con un alto grado de precisión determina su medición en grano. Dichos ajustes no le han restado eficiencia al sistema de recepción-transporte-embarque.

La preponderancia de los mercados como formas de coordinación facilita el ejercicio del poder de mercado de las grandes empresas y en particular de los grandes traders que son los actores que controlan el acceso a los mercados externos. En su mayoría son EMN, que cuentan con una estructura a nivel mundial que les permite acercar la oferta y la demanda de bienes, lo que les otorga amplias ventajas competitivas frente a otras firmas organizadas localmente y que se traducen en muy altas barreras de entrada para la función de trading. Las siete principales empresas en Argentina participan con el 87% del total exportado¹⁵.

La principal fuente de rentabilidad de estos actores reside en el volumen más que en los márgenes, los que son bajos en la mayoría de los casos. Esta importancia dicta una necesidad a las empresas para ordenar una amplia cobertura de las fuentes de abastecimiento de uno o varios *commodities*. Este manejo, a su vez, les permite desarrollar otra dimensión estratégica de su negocio a través de la presencia en los mercados de futuros, tomando posiciones de riesgo, ya sea con el objetivo de rea-

lizar una cobertura o de especular con la variación de los precios.

Las evidencias del estudio sugerirían que la coordinación de mercado estaría avanzando hacia una vinculación más directa del exportador con los productores. Esta búsqueda de mayor eficiencia del negocio del *trader* puede estar indicando un cambio en los agentes de la producción que operan con la escala empresarial (tamaño, gerenciamiento, etc.) con efectos sobre esta articulación directa. El apoyo de financiamiento y las garantías de cumplimiento que ofrecen los traders promoverían este vínculo. Este reordenamiento de los exportadores impondría a los acopiadores, una lógica más financiera de su negocio, a través del aumento de la capacidad de giro de las plantas de silo, que atenta con el desarrollo de estrategias de diferenciación por parte de estos actores. El sostenido crecimiento de la producción nacional de soja del cual la zona de estudio también contribuye¹⁶, representa una de las fuerzas que impulsan en este sentido.

Dentro de este contexto general de la estructura de gobernanza de la cadena de trigo de Argentina es posible identificar un movimiento en dirección a nuevas formas de gobernanza.

3.2. LA COMERCIALIZACIÓN «NO TRADICIONAL» DEL TRIGO

La problemática en torno a la calidad del grano impulsa a algunos molinos hacia una comercialización «no tradicional». En efecto, estos agentes precisan comprar un determinado volumen de trigo con comprobada calidad panadera verificada a través de parámetros particulares, no incluidos en el estándar. Para su solución, se definen relaciones más cercanas entre los segmentos, con el propósito de asegurar un mayor control del proceso y garantizar su abastecimiento.

14 Tecnología NIRS (*Near Infrared Spectroscopy*, o Espectroscopía en Infrarrojo Cercano).

15 El ranking de exportaciones de trigo por las principales firmas exportadoras (promedio de los últimos 5 años) corresponden a: Cargill (21%), Bunge (20%), Toepfer (15%), Dreyfus (13%), ADM (12%), ACA (11%) y Nidera (8%).

16 La producción de soja para la provincia de Bs. As, promedio de los últimos cinco años es igual a 11,64 millones de toneladas frente a 4,74 considerando el período 97/98-2001/02. Fuente: Estimaciones Agrícolas, Dirección de Coordinación de Delegaciones. Sistema Integrado de Información Agropecuaria. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Dos modalidades de coordinación se identifican según sea el destino comercial: una, donde se definen relaciones contractuales directas entre productores trigueros con molinos locales; otra, donde los acuerdos con molinos extranjeros (principalmente de Brasil) establecen embarques uniformes de trigo diferenciado. En este último caso, dada la escala comercial requerida para los negocios, no es posible contemplar una relación directa molino-productor como la instrumentada en el ámbito local. Es por ello que se diseñan particulares mecanismos coordinados por diferentes actores de la cadena: en un caso, por el Acopio Alea S.A.; en otro, por un grupo de cooperativas ACA; y, en un tercero, por la empresa Syngenta¹⁷. En el Cuadro N° 2 se detallan los principales participantes de la comercialización «no tradicional» de trigo¹⁸.

ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA ADOPTADAS

La adopción de especiales relaciones comerciales para proveer trigo diferenciado pueden ser explicadas, al igual que en la comercialización tradicional, a través de las tres variables identificadas por Gereffi *et al.* (2005). Para ambos destinos comerciales se presentan particularidades en sus estructuras de gobernanza que a continuación se comentarán.

a) La complejidad de las transacciones:

Para el molinero –sea local o extranjero– un trigo es de calidad cuando el grano es sano, seco y limpio, con un alto peso hectolítrico, con buen rendimiento de la harina (aspectos definidos en el estándar oficial argentino) y posee además ciertos parámetros de calidad (no incluidos en dicho estándar) que se adaptan a su línea industrial, a través de partidas homogéneas y abastecidas en forma continua. Esto último es lo que hace tornar más compleja la transacción exponiendo a las partes de

un intercambio a una mayor incertidumbre, no sólo de precios, sino principalmente respecto a la calidad del producto esperado; en este caso todas aquellas circunstancias que pueden alterar los compromisos asumidos, aumentan los costos de información y monitoreo, lo cual resulta en un debilitamiento del mercado como coordinador. Esto es lo que empuja a ciertos molinos –tanto locales, como los de otro país– a cambiar la estructura de gobernanza cuando precisan un trigo argentino con especiales características.

b) La facilidad de codificar las transacciones:

La mayor complejidad está determinada por una mayor dificultad en medir, durante el circuito de recepción-transporte-molino, ciertos parámetros industriales requeridos por el comprador.¹⁹ Como se señaló, estos corresponden a atributos de experiencia que no pueden visualizarse y/o determinarse durante la transacción por insumir un tiempo de análisis mayor al operativamente admisible en dicho movimiento.

Por este motivo los molinos recurren para la compra, como primera opción, a una cláusula contractual del estándar oficial, determinada en el artículo 12 (Resolución N° 597/1977)²⁰. Para abastecerse de los otros parámetros mencionados, los molinos locales recurren a los contratos como una alternativa para garantizar el suministro, sobre la base de

19 En términos generales, la industria molinera que compra trigo argentino precisa los siguientes parámetros: contenido de gluten, calidad del gluten, *Falling Number*, tenacidad, extensibilidad, estabilidad y valor panadero de la masa. El porcentaje de proteína incorporado en los últimos años en el estándar oficial, por el cual se premia o castiga las partidas de trigo, no es un parámetro que por sí solo le sirva a la molinería dado que no es necesariamente indicativo del tenor de gluten ni de su calidad.

20 Con este acuerdo voluntario entre las partes, el molino garantiza la mínima aptitud panadera de un trigo: que el gluten «ligue». A diferencia de la determinación directa del tenor proteico o del peso hectolítrico, la prueba de laboratorio para el artículo 12 requiere de varios pasos previos que tornan muy dificultoso incorporarla en la rutina de recibo de granos. En primer lugar, el grano deberá molerse, luego la harina extraída se mezclará con agua (bajo determinados parámetros que exige el método oficial) y finalmente el operario evaluará si el gluten «liga» ó «no liga».

17 Syngenta es una empresa líder en agronegocios a nivel mundial (primera en protección de cultivos y tercera en el mercado comercial de semillas de alto valor comercial), surgida en el 2001, tras la fusión de las multinacionales Novartis y Zeneca.

18 Para mayores detalles de los casos, véase Chimeno & Gorenstein (2007) y Chimeno, Iglesias & Iturrioz (2005).

Cuadro 2

Principales participantes en la comercialización "no tradicional" de trigo			
Destino Mercado interno	Destino Mercado externo		
Relación	Caso Acopio Alea	Caso Syngenta	Caso Cooperativas ACA
Molinos de la zona de estudio y productores trigueros.	El acopio Alea, productores trigueros de la zona de estudio, un exportador y el importador brasileño.	Molinos brasileños, productores de la zona bajo estudio, la empresa Syngenta, acopios de la zona, un exportador y una empresa certificadora internacional.	El Criadero de semillas ACA (en Cabildo, Partido de B. Blanca), los productores-socios dispersos en la zona S.O., las cooperativas (en su rol de acopiador, exportador/ corredor) y los molinos brasileiros.

Fuente: elaboración propia, con base en las entrevistas realizadas

las entrevistas realizadas, se manifiestan estrategias diversas: i) el molino ofrece un «premio» (entre el 5 y 30% de sus compras), materializado por rebajas en el flete y/o las comisiones. Es común sin embargo, que en los lotes de determinada calidad panadera se ofrezcan bonificaciones en el orden del 5 y el 10% del precio de referencia. En estos casos suele ofrecerse una bonificación a razón de 1% por cada punto arriba de 28% de gluten y suele descontarse por debajo del 22% en la misma proporción, siempre que ese gluten cumpla ciertas condiciones de calidad; ii) una empresa realiza contratos formales para la provisión de una cuarta parte de su materia prima, a fin de obtener una específica calidad panadera, definiendo pautas a cumplir por el productor en cuanto a variedad, labores, control de malezas y fertilización. Estas estrategias son complementadas por una pequeña producción propia de trigo en dos molinos (5 y 20% del total de trigo que muelen).

Por otro lado en los casos de trigo diferenciado con destino al mercado externo si bien las pautas de requerimiento de calidad son similares, la necesidad de escala comercial exige una mayor organización del negocio, así como una mayor participación de otros actores además de los productores trigueros y molinos (detallados en el Cuadro N° 2).

c) Las capacitaciones y recursos de los proveedores:

El productor que responde con un trigo de precisas calidades panaderas, hace inver-

siones específicas en insumos (principalmente en semillas y fertilizantes) y en manejo del cultivo (seguimiento del lote, aplicaciones de fertilizantes, monitoreo, análisis y control sanitario), para lo que requiere de cierta capacitación. Para ambas modalidades de comercialización, esta es brindada a través de especialistas que dan recomendaciones más exactas sobre el momento más adecuado de fertilización, cómo dividir las aplicaciones y cómo aplicar nitrógeno, para lograr el producto demandado. La sanidad es otro aspecto a cuidar, dado que se trata de un producto *Premium*. Aquí también se desarrollan metodologías para detectar en qué momento deben aplicarse fungicidas para tener la mejor calidad.

Es importante aclarar que los parámetros de calidad demandados difieren en función del segmento de mercado que atiende la molinería²¹. Esto representa un aspecto central para comprender la actual heterogeneidad de dicho sector y lo dispar de su proceso de

21 Por ejemplo en Argentina, el mercado de consumo se divide en los siguientes destinos: i) el de elaboración artesanal de pan, que es el más importante y representa el 61% de la molienda; ii) el canal industrial, constituido por el 31% de la molienda, que se destina a la elaboración de productos industrializados como galletitas, panes de molde, tapas de empanadas y pastas secas y frescas; y iii) el canal hogar –que comprende un 8% del volumen– llega hasta el consumidor final y se comercializa en presentaciones de un kilogramo. Su principal destino es la elaboración casera de pizzas, pastas frescas y tortas.

innovación, en el que coexisten junto a la exigente demanda de los clientes industriales²², sectores artesanales con menores requerimientos de calidad llamados «demanda *commodity*» que año a año se adaptan a la calidad promedio de la campaña triguera.²³ Estas empresas no cuentan con la capacidad productiva ni financiera para sustentar el tipo de estrategias llevadas a cabo por las compañías más grandes, dando como resultado participaciones de mercado cada vez más reducidas. Por otra parte, la presencia de molienda marginal es planteada como un serio problema que afecta al sector.

Entre las firmas más importantes en la molinería argentina se destaca Cargill²⁴, única EMN en dicho sector, de amplia trayectoria en el país en la operatoria del comercio internacional de granos²⁵. Además, logran posicionarse grandes firmas de capitales nacionales, que se iniciaron con molinos de menores tamaños y consiguieron afianzarse a través de importantes aumentos en las escalas de las plantas; incursionan «hacia adelante» en la segunda transformación a través de estrategias de integración vertical e —incluso—, llegan hasta el consumidor final como resultado de innovaciones de productos, confor-

mando en la actualidad importantes grupos alimentarios²⁶.

A su vez, estas empresas han invertido «hacia atrás», en capacidad de almacenamiento del trigo, para poder contar con la materia prima que responda a las calidades requeridas en sus procesos.

Por el lado de la coordinación de trigo especial con destino al mercado externo, el acopio Alea, la empresa Syngenta y las cooperativas de primer y segundo grado se constituyen en las empresas líderes que impulsan los procesos de diferenciación. Sus ventajas se desprenden, principalmente, de la posesión de activos intangibles como capacidad empresarial, así como de gestión para la construcción organizacional del negocio.

3.3. PROCESOS DE MEJORA COMPETITIVA EN LA CADENA TRIGUERA

Las presiones en torno de la calidad que exigen una mayor estandarización-homogeneidad del trigo y una mayor especificidad en la selección de granos, pueden ser analizadas bajo las dos perspectivas de mejora que discute Gibbon (2001). En la primera, el autor se refiere a la captura de márgenes más altos de las formas existentes de *commodities* de exportación, a través de una mejora en la escala de los grados de calidad, el aumento de volúmenes y la confiabilidad del suministro, asegurando transacciones más remunerativas por medio de un mayor uso de contratos futuros. En relación con este punto se han señalado los avances logrados en la mejora en la calidad y presentación del trigo «estándar», así como el papel del Estado en este proceso facilitando la comunicación entre los participantes de la cadena para la búsqueda de consensos en los aspectos más críticos de la calidad, que culminó con la incorporación de los cambios en la

22 En su mayoría empresas alimentarias multinacionales que desembarcaron en la década de 1990.

23 La industria molinera presenta un alto grado de concentración, tendencia que se acentuó en los últimos años. De acuerdo con datos de la SAGPyA, 3 empresas suman cerca del 50% del mercado, 40 empresas producen el 34% de la producción de harinas y el resto de la oferta es provista por pequeños molinos.

24 La Unidad de Negocio de Harinas de Cargill nació en 1999 con el nombre de Trigalia S.A., de la unión de los negocios de harina de Cargill y Molinos Río de la Plata, dos grandes empresas pilares de la industria alimenticia argentina. A partir de noviembre del año 2002 la empresa fue adquirida en su totalidad por Cargill, pasando a denominarse «Harinas Mercosur». Es líder en molienda y ventas del mercado argentino y uno de los principales exportadores de harinas del Mercosur; cuenta con 7 molinos distribuidos a lo largo del país y 2 molinos en Brasil.

25 Esto marca una situación diferente a lo sucedido en el complejo oleaginoso argentino donde la venta de activos a empresas extranjera ha sido muy importante en la década de 1990.

26 Estas empresas también exportan harina, especialmente hacia el Mercosur. Asimismo se evidencian otras estrategias de aproximación a ese mercado por medio de adquisiciones de plantas o bien a través de acuerdos de desarrollo de marcas propias con los supermercados brasileños. El Molino Cañuelas, Trigalia y Lagomarsino son las empresas responsables del 80% del total de las exportaciones de harina.

normativa oficial²⁷. El estándar permite que la calidad sea regulada por el precio sin generar la exclusión de los participantes del mercado (se castiga o se premia en función del cumplimiento de los grados), bajo la supervisión del Estado cuando el destino del grano es el mercado externo. Los traders no imponen las exigencias de la calidad ni tampoco intentan ejercer mucho control sobre la entrada a la función de oferta.

Gibbon advierte que si bien esta forma de mejora es inusual por su claro potencial como relación «win-win» hacia la inclusión social, el alcance de su efectividad parece estar limitado por los mismos factores que le dan este carácter –las condiciones de libre entrada y las tecnologías maduras (agronómicas)– que son propias de la tendencia hacia la saturación de los mercados de *commodities*. Esto significa –agrega el autor– que su propensión para permitir el «*catching-up*» (emparejamiento tecnológico) con los productores líderes se neutraliza por las presiones de precios de largo plazo. En este sentido, el autor concluye que la mejora que involucra es más bien limitada dados los pocos requerimientos de aprendizajes tecnológicos implícitos (en oposición a los de comercialización), sin consecuencias directas para los vínculos «aguas abajo».

La producción de nuevas formas de *commodities* es el segundo tipo de mejora que considera Gibbon. Para el caso del trigo, esto plantea cómo asociar la gran cantidad de variedades de trigo con su funcionalidad. En esta dirección, el Estado formalizó una propuesta de clasificación del trigo pan con la creación del Programa Nacional de Calidad de Trigo Argentino²⁸ que permitió hacer un ordena-

miento permitió hacer un ordenamiento de los materiales genéticos en tres grupos o clases en relación con su aptitud de uso final. Las clases describen características funcionales, difíciles de medir, que comunican al comprador los elementos esenciales para la decisión de compra.

Más allá de los avances logrados, no es posible en la actualidad identificar visualmente las clases de modo que puedan ser coordinadas por el mercado, necesiándose en su lugar de nuevas formas de gobernanza que la hagan factible²⁹. La firma del convenio entre AAPROTRIGO y ABITRIGO³⁰ tuvo el propósito principal de acompañar la promoción de la clasificación. Las formas de coordinación descriptas en los casos de comercialización «no tradicional» se encuadran dentro de estas iniciativas. Para este tipo de

SAGPyA aporta el marco legal para el ordenamiento de la cadena del trigo, acompañando los esfuerzos del sector privado. Para ello se ha conformado el Grupo de Trabajo sobre Calidad de Trigo, integrado por representantes de la SAGPyA, INASE, INTA, SENASA y el Ministerio de Asuntos Agrarios (MAA) de la provincia de Buenos Aires, cuya función es la de diseñar y ejecutar lo concerniente a la implementación del mencionado Programa. Para atender la política de semillas que facilite la diferenciación /agrupación de cultivares por calidad y propósito de uso, el Grupo de Trabajo relanzó la Red Oficial de Ensayos Territoriales de trigo (ROET), que cuenta con 86 ensayos, en 22 localidades y en 4 épocas de siembra. La oficialización de dicha red determina la obligatoriedad de participación en la misma de todas las variedades comerciales. Con los datos de la Red, más la experiencia de los laboratorios de análisis de calidad del INTA en Marcos Juárez y del MAA (Bs. As.) en Barrow, el Comité de Cereales de Invierno de la CONASE procedió a agrupar a las variedades que participaron en dichos ensayos estableciendo las clases de calidad.

29 Para complementar esta discusión de la calidad de trigo es interesante considerar algunos elementos que formaron parte de la dinámica de la comercialización del maíz flint. Esta incluyó, al igual que en trigo, un fuerte debate entre “dentados versus flint” culminando en el año 1997 con la definición de un estándar del maíz flint. Para una mayor profundidad puede consultarse Chimenó (2008).

30 La Asociación Argentina de Producción de Trigo (AAPROTRIGO) y la Asociación Brasileña de Industriales del trigo (ABITRIGO) firmaron el Convenio Acuerdo-Marco en noviembre de 2002, con el objetivo de estimular un cambio en la comercialización de trigo.

27 Para tal fin, numerosas reuniones y eventos fueron organizados de modo de congregarse a los integrantes de la cadena, contando incluso con la presencia de la molinería brasilera y especialistas nacionales e internacionales en la materia.

28 Entre avances y retrocesos (muchas veces debidos a factores externos a la problemática triguera, marcados por frecuentes cambios en la cúpula de la SAGPyA), se crea finalmente por Resolución N° 334/2003, el Programa Nacional de Calidad de Trigo, con el objetivo de aumentar la competitividad del trigo argentino. La

mejoras, Gibbon señala que cuando las nuevas formas se identifican según su aptitud de uso final pueden crear más que reducir barreras de entrada y generar mayores implicaciones de aprendizaje. El autor agrega que debido a que estos casos involucran la reestructuración de la cadena a través de nuevas articulaciones de los productores, saltando a los traders y llegando más directamente a los procesadores intermedios o finales, implica la captura directa de las rentas adicionales por parte de los productores.

Desde la perspectiva de Gibbon, las formas de acción pública en este tipo de mejora pueden involucrar una combinación de algunas de las intervenciones descritas en el primer tipo de mejora, con otras que permitan la construcción de vínculos locales con procesadores líderes globales, el desarrollo de instituciones locales, que podrían aprovechar las redes existentes que abarcan los productores locales y/o generación de proyectos conjuntos que podrían hacer frente a las demandas de nuevos cliente. La subregión triguera V Sur, que forma parte de la zona de estudio, con ventajas naturales que le permite aportar trigo-Clase I con valores por encima del 40% de la superficie sembrada y el Plan de Desarrollo del Sudoeste bonaerense (Ley 13.647 de la Provincia de Buenos Aires) se presentan como un camino en ese sentido³¹.

4. REFLEXIONES FINALES

El principal incentivo del trabajo consistió en recuperar analíticamente algunas experiencias concretas desarrolladas en la última década, en relación con la configuración de nuevas formas de gobernanza en la cadena argentina de trigo, que brinden elementos para ser considerados en la formulación de políticas. No se han incluido en el análisis las diferentes intervenciones del mercado del trigo argentino es-

tablecidas a partir de mayo de 2006 hasta la actualidad, ya que su estudio excede los objetivos de esta presentación.

En esta dirección, se buscó caracterizar las principales estructuras de gobernanza presentes en la cadena argentina, explorando bajo qué condiciones surgen aquellas que responden al nuevo contexto competitivo del mercado triguero y cuáles son sus implicaciones en relación con su mejora.

Una triangulación teórica como tentativa de superación de ciertas limitaciones de los abordajes es ofrecida bajo la perspectiva de la CVG, que se materializa en tres variables – la complejidad de las transacciones, la posibilidad de codificación de las informaciones y las capacitaciones de los productores– para explicar las posiciones y relaciones entre los diversos actores de la cadena. Cuando la transacción no es compleja, el flujo de información general del grano simplifica los atributos de búsqueda tornándolos fáciles de codificar y controlar y se cuenta con operadores idóneos que cumplen adecuadamente lo estipulado, el mercado se presenta como la forma más probable de coordinación de la cadena. Estas características permiten posicionar a los grandes *traders* como coordinadores de una cadena típicamente descentralizada y anónima, cuya estrategia central reposa en el manejo del volumen. El avance de este operador hacia el interior de la cadena en la búsqueda de eficiencia, genera una agresiva competencia interempresarial que ha empujado al acopio hacia el desarrollo de una lógica más financiera de su negocio y que atenta contra el desarrollo de estrategias de diferenciación del grano. La entrada al mercado de variedades que genéticamente apuntan al rendimiento se alinea con este patrón de comercialización. Si bien los ajustes en el estándar han permitido la adecuación de los mínimos requerimientos exigidos, la incapacidad del mercado para castigar la pérdida de la tradicional calidad panadera del trigo argentino puede ser interpretada como fallas, desde el ámbito público, en la previsión de la coordinación ante la entrada de una nueva genética que modificaría la

31 Cabe agregar que en octubre de 2010 se firmó un nuevo convenio entre CARBAP (Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa), ABITRIGO y AAPROTRIGO para promover estrategias de comercialización de trigo en la zona sudoeste pampeana que respondan a las demandas de molinos brasileños.

geología de los trigos.

El trabajo revela un movimiento en dirección a cierto proceso de *descomoditización* de la producción primaria, que empieza a surgir y promueve un replanteo de la comercialización tradicional hacia nuevas articulaciones y coordinaciones entre los actores, capaz de garantizar atributos de mayor complejidad. El vínculo entre los coordinadores y los criterios de calidad del grano que el estudio expone muestra cómo diferentes tipos de gobernanza en la CVG se asocian a diferentes posibilidades de mejora para los agentes locales.

Para los productores de la zona sudoeste pampeana, las ventajas de calidad panadera de los trigos de la región pueden constituirse en una fuente de eficiencia colectiva y ser la base para la promoción de procesos de aprendizajes comerciales, operacionales y tecnológicos para responder a los desafíos actuales del mercado internacional. Los casos de comercialización no tradicional reseñados se inscriben en este sentido y documentan cómo algunos actores diseñan acciones privadas colectivas para superar estas limitaciones y responder con atributos especiales a las presiones en torno de la calidad.

La promoción y desarrollo –desde el Estado y desde las instituciones privadas– de ciertas competencias y capacidades de aprendizaje de las organizaciones que participan en la cadena ayudaría a orientar las estrategias competitivas de la cadena triguera. Nuevas modalidades de intervención desde los ámbitos públicos y privados –con un eje central en torno a la mejora competitiva– están siendo recientemente implementadas en otras cadenas productivas y pueden ser consideradas para el caso triguero. Finalmente, la cuestión sobre la calidad en trigo no se agota en la clasificación; conceptos de salud, nutrición, «vuelta a lo natural», junto con aspectos ecológicos y de seguridad, reclaman mecanismos de coordinación más sofisticados.

Los nuevos diseños institucionales y organizacionales precisan de una profundización de estas y nuevas líneas de investigación, que permita continuar estudiando la trayectoria de progreso competitivo de la CVG.

REFERENCIAS

- Aguirrezábal, L. & Andrade, F. (1998). *Calidad de productos agrícolas. Bases ecofisiológicas, genéticas y de manejo agronómico*. Balcarce: Unidad Integrada Balcarce, Facultad de Ciencias Agrarias-UNMdP/EEA INTA.
- Chimeno, P. (2008). *Argentina hacia la clasificación de sus trigos*. (Tesis inédita de maestría). Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur, Buenos Aires.
- Chimeno, P. & Gorenstein, S. (2007). Argentina: towards wheat classification. En *Actas VI International PENSA Conference: Sustainable Agri-Food and Bioenergy Chains/Networks Economics and Management*. Octubre 24-26, Ribeirão Preto, São Paulo, Brazil.
- Chimeno, P.; Iglesias, D.; Iturrioz, G. (2005). Articulaciones en la cadena del trigo de la Provincia de La Pampa. En *Actas XXXVI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria*. Lomas de Zamora, Provincia de Buenos Aires (24 de octubre).
- Coase, R. (1937). The nature of the firm. *Economica*, 4(16): 386-405.
- Consejo Internacional de Cereales, CIC. (Varios años). *Supply & demand: all wheat*. Recuperado de <http://www.igc.int/es/grainsupdate/sd.aspx?crop=Wheat>
- Dolan, C. & Humphrey, J. (2000). Governance and trade in fresh vegetables: The impact of UK supermarkets on the African horticulture industry. *Journal of Development Studies*, 37(2), 147-176.
- FAO. 2006. World wheat. A global market analysis. *Food Outlook N° 1*. Roma: FAO, Economic and Social Department. Recuperado de <http://www.fao.org>
- Gereffi, G., Humphrey, J. & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12(1), 78-104.
- Gereffi, G. & Korzeniewicz, M. (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Greenwood Press.

- Gibbon, P. (2001). Upgrading primary production: A global commodity chain approach. *World Development*, 29 (2), 345-363.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure, a theory of embeddedness. *American Journal of Sociology*, 91(3), 481-510.
- Humphrey, J. & Memedovic, O. (2006). *Global value chains in the agrifood sector*. Vienna: UNIDO Working Paper.
- Humphrey, J. & Schmitz, H. (2000). *Governance and upgrading: Linking industrial cluster and global value chain research*. Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex, IDS Working Paper 120.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, MAGPyA. 1977. *Resolución N° 597 / 1977*. Buenos Aires: MAGPyA.
- Muñoz, R. (2004). Situación actual, oportunidades y desafíos Mercado Argentino del Trigo. *Revista de Información sobre Investigación y Desarrollo Agropecuario-IDIA XXI*, 6, 65- 70.
- Nelson, R. & Winter, S. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Penrose, E. T. (1959). *The theory of the growth of the firm*. New York: Oxford University Press.
- Pietrobelli, C. & Rabellotti, R. (2005). *Mejora de la competitividad en clusters y cadenas productivas en América Latina: El papel de las políticas*. Washington D.C.: BID, Serie de Buenas prácticas del departamento de desarrollo sostenible.
- Porter, M. (1990). *The competitive advantage of nations*. Basingstoke: Macmillan.
- Provincia de Buenos Aires. (2012). *Plan de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense*. Ley 13.647 de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de http://www.maa.gov.ar/dir_econo_rural/...Ley_sudoeste_13647.doc
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyP)-Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (2003). *Resolución SAGPyA N° 334/2003. Creación programa nacional de calidad de trigo*. Recuperado de <http://www.inase.gov.ar/index.php?option=com>
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGyP)-Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. (1977). *Resolución SAGPyA N° 557/97b. Comercio de granos*. Recuperado de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/45115/norma.htm>