

El sector externo y la producción de soja en Argentina 1960/2001.

José A. Pierri

En la década iniciada en 1990, la producción de soja se transformó en la actividad más importante por el número de hectáreas cosechadas y el monto de exportaciones del cultivo y de sus subproductos en el agro argentino. De allí surge la importancia de tratar de estudiar las razones y consecuencias del fenómeno, aspecto que originó trabajos que se propusieron explicarlo como consecuencia de cambios tecnológicos y de políticas económicas liberales ¹. En particular, numerosas especialistas analizaron críticamente las consecuencias sociales de la generalización del cultivo y de la tecnología asociada al mismo.

Este trabajo pretende explorar dos aspectos relativamente poco abordados; la relación entre los cambios en la producción interna y la evolución del mercado mundial de la soja y sus subproductos, como así también identificar el grado de influencia de las iniciativas estatales favorables a mejorar la producción y exportaciones de ese cultivo en el período estudiado. Propone, de esta manera, otro enfoque para entender la evolución de esta actividad. Con ese objetivo analiza datos estadísticos de publicaciones de la FAO, la Bolsa de Cereales, la ex Junta Nacional de Granos y opiniones de autores calificados sobre el tema. Finalmente, a partir de las conclusiones antedichas se efectúan algunas consideraciones sobre interpretaciones extremadamente críticas del llamado “boom sojero” de los últimos años en la Argentina.

Características de la soja y sus inicios en nuestro país.

Los principales subproductos comercializables de la soja son el aceite y la harina extraídos de su grano. El aceite, de mayor valor, es extraído del grano de soja (se calcula

¹ Ras, Norberto (“La innovación tecnológica agropecuaria”, Academia Nacional de Agronomía, 1994) al igual que otros numerosos trabajos explica los vaivenes de la producción de granos atribuyéndolas básicamente a la evolución de la innovación tecnológica y a las políticas agrarias. Así señala que en el período 1950/1989 el relativo menor crecimiento fue debido a que “*un movimiento tecnológico fortalecido actuó sobre una producción sometida a sistemática desprotección*” aspecto que desestimuló la innovación (pág.17).. Afirma que a partir de la última fecha “*el equilibrio fiscal, la moneda estable, presión impositiva en disminución, apertura económica y reducción de la burocracia*”, sumada a la “*la diversificación del sector privado privatiza numerosos servicios y admite la participación empresaria en sectores de investigación, difusión y adopción de técnicas incorporadas en insumos*” y a la “*supresión de las retenciones, símbolo del castigo al sector agropexportador, inicia la nueva etapa*” (pág.23).

una proporción de entre 5 y 6 tn. de granos para producir 1 tn. de aceite) y el desecho resultante es la harina o pellets de soja, producto de menor valor que se utiliza principalmente para la alimentación animal².

A comienzos del siglo XX se realizaron en la Escuela de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Córdoba los primeros ensayos en el cultivo de soja, orientados a su consumo como forraje. Con posterioridad, existieron iniciativas del Ministerio de Agricultura de la Nación en 1923 y experiencias privadas en la década del '30 que no lograron continuidad, abandonándose el fomento del cultivo a comienzos de la 2ª. Guerra mundial. A partir de 1957 la labor del INTA, y desde 1958 de la Facultad de Agronomía y Veterinaria difundieron las ventajas del cultivo, concretándose una serie de ensayos regionales de siembra subsidiados por el INTA. Por otra parte, desde 1963 el Instituto Agroindustrial de Oleaginosas – de carácter privado – se sumó al interés de los entes públicos. Una medida de gran importancia para la expansión de las áreas sembradas fue la resolución de la Secretaria de Agricultura y Ganadería de la Nación, durante el período presidencial del Dr. Arturo Illia, de establecer el precio mínimo oficial para la semilla de soja; decisión que, como se verá en la información estadística citada posteriormente, favorecerá el inicio de un paulatino aumento de las áreas cultivadas. Más tarde, en 1970 se creó la Comisión Permanente para el Cultivo de la Soja, integrada por el INTA, ministerios públicos de distintas jurisdicciones, diversas facultades de agronomía, Bolsa de Cereales y otros entes del sector privado³, iniciativa que también resultó decisiva en el aumento de la producción de la oleaginosa.

Evolución del mercado mundial y de la producción y exportaciones argentinas de soja y sus subproductos 1960/2003.

El estudio de los datos estadísticos del comercio mundial del producto y su relación con los niveles de producción y exportaciones de la Argentina permite introducir en el análisis de las razones del “boom” de la soja en nuestro país factores poco tenidos en cuenta

² Un pionero y completo trabajo sobre el cultivo es el de Remussi, Carlos y Pascale, Antonio, La soja, cultivo, mejoramiento, comercialización y usos, Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, Edit. ACME, 1977.

³ Remussi, Carlos y Pascale, Antonio, op. cit. Describen la evolución de la políticas de fomento (pág. 3/ 7).

para explicar el fenómeno. Así, al observar la evolución de la producción y comercio mundial (ver Cuadro 1), pueden señalarse algunas conclusiones que se relacionan con la marcha de las cosechas y ventas externas argentinas en el período.

- a) la producción mundial del cultivo se multiplicó excepcionalmente, seis veces en solo cuarenta años. Aspecto que diluye toda explicación basada exclusivamente en razones internas para explicar la evolución del cultivo en cualquier país del mundo, inclusive en el caso de los EEUU, el mayor productor mundial.
- b) El comercio mundial de este grano varió también fundamentalmente en lo que respecta a los principales países exportadores e importadores. Los Estados Unidos de Norteamérica dominaban en forma absoluta las exportaciones en la década del sesenta proveyendo, casi con entera exclusividad, a los principales mercados de importación, el de los países europeos y el de Japón, que juntos sumaban cifras cercanas al 90 % de la demanda mundial. Observándose a partir de la segunda mitad de la década del ochenta una disminución sensible de la participación de uno y los otros en el comercio mundial.
- c) Hacia el año 2000 Brasil desplazó como principal exportador mundial a los EEUU, a la vez que China superó a los países europeos como el mayor destino del comercio mundial y debe subrayarse el crecimiento extraordinario de otros países no desarrollados como fuertes importadores (en la campaña 2003/2004 Taiwan importó 2,35 millones de toneladas, Indonesia 1,4, México 4,4, Corea 1,5 y otros países 9,85 millones de tn.).

Según las mismas fuentes estadísticas la Argentina solo producía algo menos de 20 mil toneladas hacia 1965, alcanzaba las 272.000 en la campaña 1971/72 y luego de progresar constantemente, se transformará en el segundo exportador mundial de granos de soja hacia 1980 representando alrededor del 10 % de las ventas internacionales. Con posterioridad mantendrá el volumen pero disminuirá su participación en el total y más tarde – a fines de la década del noventa -, crecerán nuevamente de manera extraordinaria sus exportaciones (que llegarán en la campaña 2003/2004 a superar las 11,5 millones de toneladas – lo que representaba un 17 % del comercio mundial -).

Cuadro 1: Producción y comercio mundial de soja (miles de tn.)

AÑO	PRODUCC. MUNDIAL	COMERCIO MUNDIAL (export.)	PRINCIPAL EXPORTAD.	2o.Export.	1er.import. Mundial	2o.import. Mundial
1961/65	32.474		EEUU 89%		Europa 57%	Japón 28%
1972	52.340	13.817	EEUU 87%		Europa 61%	Japón 25%
1973	62.311	15.625	EEUU 85%		Europa 58%	Japón 25%
1974	56.969	17.228	EEUU 81%		Europa 66%	Japón 19%
1975	68.979	16.459	EEUU 76%		Europa 65%	Japón 20%
1976	62.059	19.735	EEUU 79%		Europa 61%	Japón 18%
1979	58.076	25.488	EEUU 82%		Europa 61%	Japón 16%
1980	80.910	26.884	EEUU 81%		Europa 61%	Japón 16%
1981	88.512	25.851	EEUU 83%		Europa 57%	Japón 16%
1982	92.253	28.916	EEUU 88%		Europa 59%	Japón 15%
1983	79.418	26.546	EEUU 86%		Europa 58%	Japón 19%
1988	93.502	30.050	EEUU 73%		CEE 47%	Japón 17%
1989	107003	23.540	EEUU 61%		CEE 46%	Japón 18%
1990	108132	27.380	EEUU 62%		CEE 49%	Japón 17%
1991	103580	25.070	EEUU 60%		CEE 49%	Japón 17%
1992	110.590	28.070	EEUU 66%		CEE 47%	Japón 15%
1997	144.417	40.460	EEUU 59%		UE 43%	Japón 12%
1998	160.097	38.720	EEUU 57%		UE 41%	Japón 12%
1999	157.783	45.550	EEUU 58%		UE 31%	China 22%
2000	161.406	53.820	EEUU 50%	Brasil 29%	UE 33%	China 25%
2001	176.506	53.620	EEUU 54%	Brasil 28%	UE 34%	China 19%
2002	180.553	62.710	EEUU 45%	Brasil 33%	China 34%	UE 26%
2003	189.524	67.510	Brasil 39%	EEUU 36%	China 34%	UE 27%

Fte: Elaboración propia s/ datos de Anuarios de la Bolsa de Cereales. Las exportaciones de 1965 en El petróleo, materias básicas y el desarrollo, public. República de Argelia, abril de 1974 (en Biblioteca Nacional). A partir de 1988 las exportaciones corresponden a la campaña iniciada y al siguiente (Ej: 1988=1988/89)

Producción y exportación de granos de soja y aceite de soja en Argentina 1960/2003.

Las exportaciones de granos, harina y aceite de soja se constituyeron en la década iniciada en 1990, en el principal rubro de nuestra economía, respecto de la capacidad de obtención de divisas. Con el objeto de establecer la importancia de cada subproducto en las

ventas externas debe recordarse que el valor de la tn. de aceite casi duplica el del grano y este supera en algo más de un 10% el valor de la harina de soja en iguales volúmenes.

Cuadro 2: Producción y exportaciones argentinas de soja y subproductos 1960/2003

(En miles de toneladas).

AÑO	PRODUCC. (Miles de tn.)	EXPORT. SOJA	Principal destino	EXPORT. ACEITE	Principal destino	EXPORT. Pellets.	Principal destino
1960/61	1						
1961/62	1						
1962/63	1						
1970/71	59						
1971/72	78						
1972/73	272			21	Países bajos		
1973/74	496			38	Países bajos		
1976/77	1.312			39	Chile		
1977/78	2186						
1978/79	3435	2809	Holanda	80	Brasil	346	Francia
1979/80	3493	2709	URSS	90	Chile	289	Cuba
1980/81	3579	2206	URSS	69	Chile	516	Holanda
1981/82	4259	1922	URSS	174	Chile	961	Holanda
1982/83	3649	1419	URSS	293	Irán	1536	Holanda
1983/84	6883	3100	Holanda	443	Irán	2265	Holanda
1984/85	6561	2986	Holanda	524	Irán	2352	Holanda
1985/86	7053	2604	Holanda	669	Irán	3275	Holanda
1986/87	6629	1291	URSS	724	Irán	3622	URSS
1987/88	9558	2096	Holanda	896	EEUU	4521	URSS
1988/89	6527	429	Holanda	760	Irán	4521	URSS
1989/90	10667	3258	Holanda	1245	Irán	5157	Holanda
1990/91	10725	4405	Holanda	1008	Irán	5803	Holanda
1991/92	11302	3105	Holanda	946	Irán	6411	Holanda
1995/96	12448	2114	Holanda	1657	Irán	8329	Holanda
1996/97	11004	724	Holanda	1931	China	8424	China
1997/98	18732	3193	Holanda	2453	Bangladesh	11589	Italia
1998/99	20000	3411	China	3034	India	13512	Italia
1999/00	20207	4136	China	3142	India	13579	Italia
2000/01	26883	7453	China	3518	India	15166	Italia
2001/02	30000	6170	China	3592	India	17054	Italia
2002/03	34818	8850	China	4337	China	19345	España

Fte: Elaboración propia s/ datos Anuarios de la Junta Nacional de Granos y de la Bolsa de Cereales. (las exportaciones corresponden al año de finalización de la campaña productiva).

La evolución, caracterizada por el continuo crecimiento de la cosecha y de las exportaciones puede observarse el cuadro No. 2. De su lectura pueden extraerse, en principio, una serie de conclusiones:

- a) El despegue de la producción comenzó a fines de la década del sesenta, a partir de los estímulos otorgados por el Estado vía la resolución de establecer precios sostén al cultivo de soja y la integración –junto a representantes del sector privado – de funcionarios de distintos entes del Estado en la Comisión Permanente para el cultivo de la Soja. Las todavía magras exportaciones de aceite en la década del `70 se dirigían principalmente a destinos europeos, en particular hacia los Países Bajos.
- b) La exportación de granos de soja se destinó hasta mediados de los años noventa a países de Europa occidental y ocasionalmente – a comienzos de los años ochenta- el principal destino fue la URSS (similar tendencia a las exportaciones de trigo y maíz con igual destino favorecidas por el bloqueo de ventas de granos a la URSS por parte de EEUU en 1980). Holanda figuraba como principal importador, pero no con una mayoría absoluta (la necesaria brevedad de este trabajo impide mostrar la mayor diversidad de destino de las exportaciones de grano).
- c) El extraordinario aumento de la exportación de aceite de soja iniciado a mediados de la década del ochenta se orientó hacia países asiáticos; entre los que se destacan Irán en la década del `80 y desde los `90 la India y China (los 4 millones de tn. de aceite corresponden a aproximadamente 24 millones de tn. de grano.).
- d) Las exportaciones de harina de soja (utilizada para alimento animal preferentemente) se destinaron principalmente hacia países de Europa occidental y crecieron enormemente a través del tiempo, asociadas y como subproducto de la producción de aceite. .
- e) El crecimiento de las exportaciones argentinas se vincularon en importante medida a comienzos de los ochenta a acuerdos de comercio con la URSS y a la apertura de nuevos mercados de importación como India, Irán, Checoslovaquia, Cuba, Bangladesh. y China, que no eran abastecidos por los EEUU, el hegemónico exportador mundial en la década del sesenta.
- f) Desde 1996 China, la India y otros países de extremo oriente se convierten abruptamente en los largamente mayores y crecientes demandantes de grano y aceite de soja.

Consideraciones sobre el “boom” sojero y algunas interpretaciones críticas del fenómeno.

El análisis de la génesis de la producción de soja y sus subproductos en nuestro país y de la evolución de sus exportaciones y su relación con los cambios en el mercado mundial permiten efectuar algunas consideraciones que contradicen algunas interpretaciones usuales que intentaron explicar las causas y los presuntos efectos negativos del llamado “boom sojero”.

Distintas personalidades - investigadores, políticos, dirigentes de entidades vinculadas al agro – explicaron el fenómeno del aumento de la producción de soja como producto de la eliminación de trabas a la iniciativa privada y la innovación tecnológica en el agro y a la liberalización económica general puesta en práctica en los años '90. Victor Trucco, Presidente de la Asociación Argentina de Productores en Siembra Directa afirmó:

“En el '91 con la privatización de los ferrocarriles , los fletes desde Tucumán se redujeron de 24 dólares a 15 u\$/tonelada. Con el dragado del Paraná a 32 pies se mejoraron aún más los precios FOB; los fletes a Rotterdam se redujeron de 24 a 19 u\$/tonelada.

Estos datos muestran que el esfuerzo e innovación de productores, fue acompañado por otra parte de la cadena y por políticas públicas. Tuvo lugar una verdadera innovación institucional: desregulación y apertura económica, ley de puertos, estabilidad política, eliminación de retenciones a la exportación en abril del '91 y creación del Conabia y del Inase. Como consecuencia en el año 2002 Argentina exportó por 5000 millones de dólares, entre harinas, aceite y poroto de soja.” ⁴

La opinión de Trucco, representativa, en lo esencial, de otras, incluye como causa del boom sojero a diversidad de aspectos; algunos técnicos/científicos (biotecnología, dragado del Paraná y mejora de los puertos) que indudablemente posibilitaron el incremento de la producción y exportaciones y otros de orden político/económico (desregulación, eliminación de las retenciones, estabilidad política) que se pueden cuestionar como causales del fenómeno. Sobrevalorar la importancia de la innovación tecnológica y el esfuerzo privado de los productores minimiza, erróneamente, la labor irremplazable en nuestro país del Estado en la difusión del cultivo en las décadas en que el

⁴ Párrafo del artículo “El desafío de darse cuenta”, Diario Clarín, Sección Rural del 6/9/2004.

mercado no ofrecía estímulos y no subraya la fuerte acción reguladora del Estado en los EEUU – principal exportador mundial – sobre los precios del grano de soja ⁵.

Por otra parte, centrar el análisis en los temas internos deja de lado la decidida importancia que tuvo el ya señalado cambio en el mercado mundial de la soja y subproductos como principal estímulo del “boom” de los ‘80 y ‘90. Así cabe preguntarse que posibilidad de crecimiento de las exportaciones – y por ende de la producción – existían hasta los años setenta en un mercado varias veces menor y controlado casi monopólicamente por los EEUU. Hubiera sido poco probable que nuestro país hubiese desplazado al país del norte en el abastecimiento de los destinos más importantes hasta la década del ochenta – Europa occidental y Japón -, habida cuenta del distinto poder económico y político de ambos países para disputar por el dominio de los mercados mundiales.

Debe recordarse también que ya en 1980, nuestro país figuró como 2º exportador mundial de grano de soja, en momentos que se producían profundos cambios en el mercado mundial de granos producto del boicot norteamericano a Irán y a la URSS y cuando no estaba vigente una política de desregulación económica semejante a la de los ‘90, Asimismo entre 1980 y 1985 se superaron año a año los récords de producción y exportaciones de granos y en el período 2001/2003, también de récords históricos, sin que para lograrlo estuviesen vigentes la exención de impuestos a la exportación y sin liberalización económica en el primer caso. Los ejemplos antedichos – y muchos otros – demuestran que el éxito de una innovación tecnológica o de una política económica interna en materia de la agricultura pampeana de exportación depende, en determinante medida, de las efectivas oportunidades de ventas externas para nuestro país.

Por otra parte, deben abandonarse, así sea relativamente, algunas opiniones críticas extremas sobre la “sojización”, que como señalan Diego Dominguez y Pablo Sabatino llevaron a acuñar la despectiva denominación de “repúbliceta sojera” para definirlo. Se señaló que;

⁵⁵ “El precio sostén que fija la ley estadounidense (conocida como Farm Bill) es de 184 dólares para la soja puesta en zona de producción. Y de 77 dólares para el maíz y 101 para el trigo... (ante una situación desfavorable) ...los farmers pueden recurrir a dos alternativas básicas: El Loan Rate, un sistema por el cual el gobierno les otorga un préstamo a baja tasa contra la garantía del grano. Si pasado el tiempo el mercado los favorece, devuelven el préstamo y venden el grano por su cuenta y el Loan Deficiency

“Las política de ajuste, apertura económica y desregulación del año 1991, no solo significaron l eliminación de organismos que regulaban la actividad agropecuaria (JNC, JNG, Dirección Nacional del Azúcar, etc.) sino que delinearón un modelo de producción y distribución de alimentos orientado al exterior, insumo dependiente, basado en la producción a gran escala y en el desarrollo de un monocultivo transgénico como es la soja.

*Este modelo que se consolidó a la par de las mismas políticas económicas que gestaron la crisis actual del país, se condensa paradigmáticamente en el cultivo de la soja transgénica”.*⁶

Sin discutir el planteo general - es indudable que el resultado de las políticas de desregulación tendió en sus efectos a la re-primarización de la Argentina -, debe precisarse que el fenómeno sojero no debe interpretarse como un resultado directo de las políticas neoliberales, sino del cambio del mercado mundial – crecimiento extraordinario del volumen comercializado y nuevos clientes -. Nuestro país en toda su historia dedicó porcentajes altos o altísimos de sus producciones de granos a la exportación; por tanto los aumentos de producción agrícola dependen, casi enteramente, del aumento de colocaciones externas y estas privilegiarán aquellos cultivos que ofrezcan demanda efectiva para nuestro país y mejores precios. Ese es parte del paradigma de la agricultura pampeana, más allá de los distintos gobiernos.

No parece plausible en ningún sistema económico- social,. ni tendrá viabilidad a largo plazo, una política agraria que contraríe frontalmente las señales del mercado mundial y las expectativas de los productores. Es posible, deseable y necesario orientar o fomentar algunos cultivos mediante precios sostén, diferencias moderadas en los porcentajes de retenciones a diversos cultivos y las normas impositivas que premien o castiguen moderadamente determinadas producciones, pero parece equivocado y poco factible de realizar, el prohibir y/o restringir el cultivo de un bien que ofrece buenas posibilidades a cientos de miles de productores rurales, muchos de ellos endeudados. Por otra parte, la historia demuestra que el incremento de precios y volúmenes de exportación de cualquier cultivo no es permanente, dependerá del aumento de oferta de otros países, donde los agricultores también percibirán las oportunidades. Ya durante el año 2004 los precios mundiales de la soja han disminuido de tal manera que en los EEUU comienzan a utilizarse

Payments, en el cual el productor puede reclamar al gobierno la diferencia entre el precio sostén y la cotización local...”, “Caída sobre un suave colchón”, Clarín, Sección Rural, 6/9/2004.

mecanismos de subsidio, y, por consiguiente, parecen acotadas las posibilidades de recibir altos precios para otros países, disminuyendo las posibilidades de un firme mantenimiento del “boom sojero” . . .

Por otra parte la innovación tecnológica que acompaña a la “sojización” no debe asociarse inevitablemente a la dependencia tecnológica de los empresas transnacionales que las patentan, aspecto que provoca opiniones contrarias a esas tecnologías;

“Pero también de una dependencia cognoscitiva, en términos que la biotecnología no es un conocimiento producible y apropiable por comunidades campesinas o por pequeños productores individuales. Por un lado, puesto que no es un saber local, sino que responde a la lógica científica subordinada al capital global. Y por otro lado, porque es inaccesible en costos por el nivel de investigación necesario en investigación y aplicación”⁷.

Profundizar en demasía las críticas al uso de la nueva tecnología supone una serie de equívocos que se suceden: a) Que es posible competir en el mercado mundial sin adoptar la mejor tecnología, b) que los productores pampeanos pueden, en el siglo XXI, prescindir voluntariamente de porciones del mercado mundial y transformarse en campesinos autosuficientes, c) que la Argentina en la mayor crisis de endeudamiento externo puede resignar, sin siquiera cuestionarse, una fuente principal de ingreso de divisas. Finalmente, en cuestiones que hacen a la inteligencia y a la voluntad de los argentinos, no debe aceptarse la idea que la producción y desarrollo de nuevos conocimientos tecnológicos es algo vedado a nuestro país..

Los niveles de producción de soja, trigo, maíz, girasol en el siglo XX en nuestro país dependieron en determinante medida de la situación del mercado mundial, influido por hechos económicos y políticos y en el que nuestro país está ubicado en una posición débil, dependiente. La aceptación de esa realidad permite relativizar aquellas opiniones que sobreestiman el valor de las políticas neoliberales o la innovación tecnológica como causales del “boom sojero” y establecer una significación muy acotada a aquellas críticas a la adopción de biotecnología en el agro pampeano, que suponen que los productores de la región pueden desconectarse en alguna medida del mercado internacional, sin sufrir las consecuencias sobre su nivel de actividad. .

⁶ Dominguez, Diego y Sabatino, Pablo, Lo que la soja se llevó, crónica de un país hambriento productor de divisas”, III Jornadas Interdisciplinarias de estudios agrarios”, Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, Noviembre del 2003.

⁷ Dominguez, D. Y Sabatino, P., op cit. pág. 3