

¿Estatización del comercio de granos?

La posibilidad de recrear un ente oficial con el propósito de que intervenga activamente en la comercialización interna y externa de productos agrícolas, resulta a todas luces impensable no sólo por los pobrísimos resultados conocidos en nuestra experiencia histórica de intervencionismos, sino también por la notable eficiencia demostrada durante los últimos 15 años por el sector agroindustrial. Para comprobar lo primero, basta hacer un breve repaso de nuestro pasado.

A comienzos de 1930, desatada la recesión en Europa y los Estados Unidos, se inicia un proceso de caída de precios internacionales de los productos agropecuarios. Nuestro país exportaba por entonces alrededor del 50% de su cosecha de trigo, el 90% de la de lino y el 80% de la de maíz.

El control de cambios impuesto por el gobierno nacional en 1931 perjudicó notablemente a los productores. Los precios agrícolas y ganaderos del mercado internacional descendían persistentemente y, al mantenerse fijo el tipo de cambio, el costo de la apreciación del peso recaía totalmente sobre los productores. En este marco, en 1933 se crea la Junta Reguladora de Granos (JRG), fijándose precios mínimos para el trigo, el maíz y el lino.

Esa política de precios básicos de compra por la JRG resultó un alivio sólo momentáneo, pero de ninguna manera constituyó una solución sustentable. La Junta Reguladora tuvo intensa actividad hasta la campaña 1934/35, cuando comenzaron a mejorar los precios internacionales y decayó su participación.

Con el advenimiento de la Segunda Guerra Mundial que imposibilitó algunos tráficos comerciales, el Estado volvió a intervenir en el comercio de granos ahora con carácter mo-

nopólico. En 1944, la Junta pasó a denominarse Junta Reguladora de la Producción Agrícola, ampliando su universo a todos los productos del campo, hasta que en el año 1946 es absorbida por el I.A.P.I. (Instituto Argentino de Promoción del Intercambio), el organismo que pasó a ocupar el centro de la economía argentina.

El IAPI fue un elemento clave en la política económica peronista ejecutada por el Ministro Miguel Miranda, y no existió otra institución estatal que encendiera más polémicas y críticas desde diversos sectores. El IAPI actuaba como comprador exclusivo en el comercio de granos, básicamente de trigo, fijando un precio de compra a los productores y negociando luego las cosechas en los mercados externos a valores más elevados. Al eliminarse la libre formación de precios, se prohibió la operatoria de los Mercados a Término y la fijación de precios de pizarra de las Cámaras Arbitrales de Cereales.

Así, el IAPI adquirió la producción casi total de trigo (para exportar y para abastecer el mercado interno); en tanto que de los restantes cereales (avena, cebada, centeno y maíz) adquiría los cupos para exportación, dejando sólo a la actividad privada el abastecimiento del consumo doméstico. Con relación a las oleaginosas, compraba la producción que luego entregaba por cupos a los industriales para que la procesaran y posteriormente colocaba el aceite en el mercado internacional.

En 1953, el IAPI dictó una reglamentación de compras a productores por intermedio de cooperativas y acopiadores autorizados, pero dejó fuera de la operatoria a los corredores de cereales, quienes fueron reemplazados por un mecanismo burocrático oficial.

La utilización arbitraria de los recursos obtenidos, la falta de una política coherente de desarrollo agrario y reconocidos procesos de corrupción en la administración del organismo, afectaron seriamente el progreso de la agricultura nacional. El desaliento de los productores por sus bajos ingresos condujo a una fuerte caída en la superficie cultivada y al desplazamiento de tierras agrícolas a la ganadería. Por otra parte, se desatendieron los mercados externos, lo que ocasionó la pérdida de muchos de ellos por mera negligencia (por ejemplo el del lino). Se produjo además una fuerte descapitalización del agro, traducida en una baja mecanización y tecnificación, y declinación en los medios de transporte y de energía.

Con la caída del gobierno peronista, el Instituto es intervenido y liquidado. En octubre de 1956 se crea la Junta Nacional de Granos (JNG), para intervenir en la comercialización de granos en apoyo de los precios mínimos fijados por el Estado, pero en un marco de comercio mixto, de parcial libre concurrencia. El organismo actuaba como comprador sólo cuando el mercado no alcanzaba los precios mínimos establecidos.

Durante el prolongado período de existencia de la JNG, la política oficial en relación con el mercado interno de granos se desarrolló con diferentes grados de intervencionismo, que alcanzaron su máxima expresión en el lapso 1973/76, cuando se retornó al monopolio oficial de la comercialización de granos y subproductos. Nuevamente, hubo caídas de producción y desincentivos para la inversión e innovación.

Desde abril de 1976 hubo una progresiva liberalización de los mercados interno y de exportación. La JNG pasó a actuar como un comprador más en el mercado de algunos productos a través de una política de precios sostén, con niveles importantes sólo para el trigo, estando ligadas sus compras a la posterior venta para asegurar el abastecimiento de la industria molinera nacional. A partir de la campaña 1989/90, la JNG deja de regular el mercado interno de trigo y, finalmente, a través del Decreto N° 2284 del 31 de octubre de 1991, se dispuso su disolución.

Desde entonces y hasta el 2008, las cosechas de los cinco granos principales de nuestro país casi se triplicaron, pasando de 33,6 a 89,1 millones de toneladas; los rindes promedio de 20

quintales por hectárea crecieron a 31; la capacidad instalada de la industria aceitera se expandió tres veces y hoy es la tercera del mundo (detrás de China y EEUU). Todo esto generó desarrollo, empleos genuinos, ingreso de divisas, apertura de nuevos mercados y recaudación fiscal.

Como puede apreciarse, las experiencias históricas de monopolio estatal del comercio de granos en Argentina han resultado absolutamente insatisfactorias, lo que impide que exista un margen de confiabilidad respecto del papel que el Estado podría jugar en esta materia.

Los cambios ocurridos en el mercado internacional de commodities agrícolas en los últimos 20 años, con la casi desaparición de agencias gubernamentales de compra, llevan a desestimar la participación del Estado justificada en la conveniencia de alcanzar acuerdos de gobierno a gobierno como los que hubo en otros tiempos.

No deben perderse de vista, además, los condicionantes que impone nuestra realidad económica, que evidencia que el Estado carece de los cuantiosos recursos financieros necesarios para constituirse en comprador de las cosechas y administrador de stocks oficiales. Por otra parte, habría que contar con recursos humanos altamente capacitados y entrenados para montar un sistema de comercialización eficaz y competitivo en manos del Estado, y lamentablemente la historia nos muestra que estos organismos públicos siempre terminan justificando elevados gastos oficiales, pesadas burocracias y enormes ineficiencias administrativas.

En la faz comercial, perderían razón de ser mecanismos centenarios y fundamentales de comercialización como los mercados físicos y de futuros, y lógicamente desaparecerían de los actores que dan vida a los mismos. Se dejaría de contar con instrumentos para la planificación de los negocios, para la cobertura de riesgos de precios, para la coordinación logística, etc.

De prosperar una iniciativa de estatizar el comercio de granos sólo cabe imaginar para el mediano y largo plazo un escenario de profundas declinaciones de la producción de cereales y oleaginosas, desperdiciando el potencial productivo de la Argentina y los mercados institucionales consolidados a través del tiempo para la formación de precios transparentes ●