



OBSERVATORIO DE POLÍTICA

## Sobre Política Agraria Argentina en el Período 1933-2007

Rinaldo Antonio Colomé

Revista de Economía y Estadística, Cuarta Época, Vol. 46, No. 1 (2008), pp. 108-133.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3848>



La Revista de Economía y Estadística, se edita desde el año 1939. Es una publicación semestral del Instituto de Economía y Finanzas (IEF), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Av. Valparaíso s/n, Ciudad Universitaria. X5000HRV, Córdoba, Argentina.

Teléfono: 00 - 54 - 351 - 4437300 interno 253.

Contacto: [rev\\_eco\\_estad@eco.unc.edu.ar](mailto:rev_eco_estad@eco.unc.edu.ar)

Dirección web <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/index>

### Cómo citar este documento:

Colomé, R. (2008). Sobre Política Agraria Argentina en el Período 1933-2007. *Revista de Economía y Estadística*, Cuarta Época, Vol. 46, No. 1 (2008), pp. 108-133.

Disponible en: [<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3848>](http://revistas.unc.edu.ar/index.php/REyE/article/view/3848)

El Portal de Revistas de la Universidad Nacional de Córdoba es un espacio destinado a la difusión de las investigaciones realizadas por los miembros de la Universidad y a los contenidos académicos y culturales desarrollados en las revistas electrónicas de la Universidad Nacional de Córdoba. Considerando que la Ciencia es un recurso público, es que la Universidad ofrece a toda la comunidad, el acceso libre de su producción científica, académica y cultural.

<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/index>

## Observatorio de Política

---

Esta sección incluye artículos que discuten en forma rigurosa, pero no técnica, temas corrientes de política económica que son de interés por su vinculación al mundo real, aún cuando la literatura económica no los haya todavía incorporado definitivamente y artículos que presentan contenidos teóricos o resultados empíricos con implicancias de política relevantes. Esta sección procura acercar a los investigadores académicos con los formuladores de política aportando, respectivamente unos y otros, desarrollos teórico-conceptuales y empíricos importantes y claridad e información sobre las prioridades de política. Los artículos enviados a para esta Sección no están sujetos a los procedimientos normales de referato de la Revista.





## Sobre Política Agraria Argentina en el Período 1933-2007

**RINALDO ANTONIO COLOMÉ\***

*Profesor Investigador del Departamento e  
Instituto de Economía y Finanzas, FCE  
Universidad Nacional de Córdoba  
racolome@eco.unc.edu.ar*

### Resumen

*Este trabajo analiza la política económica en relación con el sector agropecuario y la política agraria específica implementadas en Argentina desde 1933 al 2007, señalando los fundamentos enunciados (cuando ello es posible), realizando una sistematización, y procurando detectar sus efectos sobre el sector agrario, según la división en sub-períodos en base a las ideas económicas predominantes que inspiraron las políticas.*

*Se detectan aquellos instrumentos que fueron claves y que se puede decir que constituyen una política agraria específica: la política comercial externa (retenciones), la política cambiaria, y la política de precios. No es el objetivo de este trabajo el análisis exhaustivo de todo el período, sino que la mayor intensidad está en aquellos sub-períodos ricos en la generación de políticas.*

*Se concluye que la política agraria específica nació con el propósito de contrarrestar los efectos de la crisis de inicio de los años treinta, proponiéndose inicialmente con carácter transitorio. Al comienzo se trataban de políticas tendientes a favorecer al sector y, a través de ello, al país. Con el correr del tiempo, ellas fueron claramente discriminatorias del sector.*

**Palabras Clave:** Política Agraria Argentina, Política Cambiaria, Política Comercial Externa, Retenciones.

**Clasificación JEL:** F13 y Q18.

---

\* Agradece a Lucas H. Gumierato, auxiliar de Investigación del Instituto de Economía y Finanzas, la importante colaboración recibida en la preparación de este trabajo. Se agradece también a Jorgelina Carla Etchevest, alumna de la cátedra de Economía Agraria, la colaboración en la búsqueda de información.

**Abstract**

*This paper analyzes Argentina's economic policy in relation to the agricultural sector, specifically those measures implemented since 1933. When possible, we point out the enunciated foundations of these policies; make systematization, and try to detect its effects on the agrarian sector, according sub-periods on the base of the predominant economic ideas which inspired the implemented policies.*

*Three key instruments that can be said constitute specific agrarian policies were detected: external commercial policy ("export taxes"), exchange rate policy, and price policy. It is not an objective of the paper to do an exhaustive analysis of the whole period, but rather we concentrate on those sub-periods that were rich in policies generation.*

*It is concluded that specific agricultural economic policies were initially designed to unrest the effects of the crisis at the beginning of thirties, and were thought as transitory. These policies tented to favor the sector and, through it, the country. As time moved forward, they became clearly discriminatory against the sector.*

**Keywords:** Argentina Agricultural Policy, Exchange Rate Policy, External Commercial Policy, Duties.

**JEL Classification:** F13 y Q18.

**I. INTRODUCCIÓN**

La política económica cambió en el mundo luego del colapso de la Bolsa de Nueva York, de octubre de 1929, seguido por la crisis del año treinta y la gran depresión. Argentina no podía escapar a la crisis debido a su inserción en el comercio internacional de productos agrícolas y en el flujo de capitales, y tomó medidas similares a las de los principales países del mundo para contrarrestarla.

La primera de esas medidas fue el cierre de la Caja de Conversión, en octubre de 1929. La segunda de trascendencia es el inicio del control de cambios, el 10 de octubre de 1931, a través de la Comisión de Control de Cambios (decreto 1.060), la cual fijaba diariamente los tipos para la compra y venta. Los exportadores y agentes o representantes de casas extranjeras debían negociar las divisas exclusivamente en los bancos autorizados. En los considerandos del decreto que establece la creación de la Comisión se dice: "Que el abandono del patrón oro por Inglaterra ha

causado en los mercados mundiales ya trabajados por la crisis, una situación de expectativa; que paralizaron las ventas, en especial las de nuestros cereales, lo que ha traído un enrarecimiento extraordinario de giros sobre el exterior; que esta circunstancia transitoria, fue aprovechada por la especulación y es necesario que estas maniobras sean suprimidas; que las medidas sobre control de cambios fueron usadas en circunstancias semejantes por muchos otros países; que es necesario sustituir a la anarquía dañosa que impera en el mercado por un método centralizado y dirigido por los más capacitados”<sup>1</sup>.

El 24 de Agosto de 1933 es una fecha trascendente para la historia de la política económica argentina. Federico Pinedo es designado Ministro de Hacienda y Luis Duhau Ministro de Agricultura de la Nación, y Raúl Prebisch –quien venía asesorando al gobierno a través de su puesto en el Banco de la Nación Argentina– pasará a desempeñar una función preponderante en el diseño de esa política económica. “Los dos me ofrecieron la Subsecretaría –dijo Prebisch– y a los dos me negué, porque siendo los dos amigos, no quería aceptarle a uno y no al otro. Y esto fue una circunstancia muy feliz porque los dos me nombraron asesor de sus ministerios, ad honorem, porque yo tenía mi sueldo en el Banco de la Nación. El Banco me autorizó a prestar esos servicios, y esa circunstancia feliz me permitió, por primera vez –y acaso la última en la vida argentina– coordinar una política entre los dos ministerios. Yo fui el elemento coordinador entre los dos ministerios. Estábamos al borde de una verdadera catástrofe... Los precios agropecuarios caían continuamente. No se podía vender el trigo y había dificultades para el maíz. La exportación de carnes era mínima porque la Gran Bretaña seguía contrayendo su importación. Recuerdo que a través del Banco de la Nación se recibieron cables de todo el interior del país: la gente no quería recoger las cosechas de trigo porque el precio era muy bajo. Era noviembre de 1933. La situación no podía ser más crítica en la Argentina”<sup>2</sup>.

En su despacho del Banco de la Nación Argentina –para no llamar la atención– y a veces en su propia casa, con extremo secreto durante varios días Prebisch mantuvo reuniones con los citados ministros y con el doctor Enrique Uriburu, a fin de elaborar medidas que detuvieran la recesión y reactivaran la economía. Hablaron de política de obras públicas, de

---

1. Prebisch, Raúl (1991), Tomo II. p. 4.

2. Prebisch, Raúl (1991), Tomo II. p. 147.

control de cambios, etc. “Yo colaboro estrechamente con los dos, escribo casi todo”, dijo Prebisch más tarde. El resultado fue la adopción, a partir del 28 de noviembre de 1933, de una serie de medidas económicas que fueron bautizadas: “Plan de Acción Económica Nacional”, de carácter expansivo, lo que significó un recodo en la política económica seguida por la Argentina hasta el treinta: “fue un cambio radical en la política económica argentina, en que yo creo haber tenido una participación muy importante”, dijo Prebisch. A semejanza del New Deal, en espíritu y forma, antes que un plan fue un agregado de medidas. Sino su único autor, Prebisch fue gestor principal de las medidas en cuestión: “Frente a la crisis mundial, tuve una crisis teórica tremenda, cuya expresión fue un documento que obtuvo larga circulación en ese momento, que fue respaldo de los dos ministros, de Hacienda y de Agricultura, que serví de *trait d’union* entre ellos, que se llamaba: El Plan de Acción Económica Nacional, basándose en la idea de una política expansiva (...). Este fue un plan Keynesiano de expansión de la Economía, controlando el comercio exterior con una política muy selectiva de cambios”<sup>3</sup>

Las medidas previas a este plan aparecen el 7 de octubre de 1933 con la sanción de la ley 11.742, que dispuso la creación de la Dirección Nacional de Elevadores de Granos, y la ley 11.747 –de Defensa de la Ganadería– que crea la Junta Nacional de Carnes. Al mes siguiente, el 28 de noviembre de ese año se pone en ejecución el plan con medidas de gran trascendencia para el país: se devalúa el peso; se establecen “precios básicos” para los tres principales granos cosechados en aquellos tiempos: trigo, maíz y lino, y se crea la Junta Reguladora de Granos, que debía operar en el mercado para hacer cumplir esos precios básicos. Luego le seguirían otras medidas de gran trascendencia. Como dijo Prebisch, un cambio radical en la política económica argentina.

Sin entrar en detalles, estas medidas fueron positivas en el corto y mediano plazo. Sin embargo, con el andar del tiempo, la política cambiaria, la política de precios, y las políticas comercial y arancelaria serían usadas habitualmente en detrimento del sector agropecuario. Ello lleva a postular como hipótesis que la política económica y, especialmente la política agraria específica (en la forma en que es definida en este trabajo), en su conjunto, discriminaron negativamente en mayor o menor medida al sector, según los períodos.

---

3. Prebisch, Raúl (1991), Tomo II. pp. 147-148.

Por ello, el objeto general de este trabajo es analizar la política económica en relación con el agro y la política agraria específica implementada en Argentina desde 1933 al 2007, señalando los fundamentos enunciados (cuando ello fuere posible), realizando una sistematización, y procurando detectar sus efectos sobre el sector agrario, según sub-períodos. El objeto específico es detectar aquellos instrumentos que se convirtieron en claves y que se puede decir constituyen una política agraria específica. Por ello, no es un análisis exhaustivo de todo el período, sino que la mayor intensidad está en aquellos sub-períodos ricos en la generación de políticas, tal como el del inicio de la década del treinta, y los inicios de los respectivos sub-períodos. Tampoco se analizan otras políticas como la crediticia, la fiscal, y la de investigación y extensión tecnológicas, etc. El análisis está referido casi con exclusividad a la agricultura de la Región Pampeana y, al decir agricultura, se hace alusión al agro en general, salvo que se quiera precisar en la terminología.

## II. FECHA DE INICIO DE LA POLÍTICA AGRARIA ESPECÍFICA

¿Desde cuándo hay política agraria específica en Argentina? Según Roger Gravil (1971), existió la legislación referida a la producción y el comercio agrícola internacional en la Argentina anterior a la década del '30; sin embargo "...se los consideraba en el mejor de los casos como un reconocimiento esporádico de la necesidad de una reforma y no como un sostenido desarrollo de un firme control gubernamental. Fueron necesarios dos elementos claves para unir esos antecedentes legislativos en un sistema de control que modificase radicalmente la conducta del comercio argentino de granos. El primero fue la presión de la crisis mundial del comercio de productos agrícolas que obligó a tomar conciencia de que esa debilidad de la organización rural, de las primitivas técnicas y de la baja calidad de la producción, constituían una grave amenaza para la capacidad competitiva del país. El segundo fue el surgimiento en la Argentina de un grupo de hombres con el firme compromiso de introducir reformas en el sector rural. Las figuras claves de este movimiento fueron los diputados Duhau, Cárcano, Manacorda, Argonz, Palacios, Repetto, Pomponio, Loyarte, Magris, Schoo Lastra, Videla, Simón Padrós, Martínez, Bustillo, Noble, Calderón, Lazo y Parodi, la mayoría trabajaron en la Comisión de Legislación Agraria designada el 13 de abril de 1932 para estudiar el comercio agrícola y realizar proposiciones de reforma"<sup>4</sup>.

---

4. Gravil, Roger (1971), pp. 404-405.

Si bien estas consideraciones son reveladoras de la preocupación por la producción, comercio agrícola, y los ingresos del sector, no caben dudas que son las políticas que se implantan como consecuencia del Plan de Acción Económica Nacional las que pueden considerarse como origen a la política económica argentina en relación con la agricultura, la “Política Agraria Específica”. Ella se inicia con las políticas previas al Plan, el 7 de octubre de 1933 –creación de la Dirección Nacional de Elevadores de Granos y ley 11.747 de creación de la Junta Nacional de Carnes– y las específicas del Plan el 28 de noviembre del año 1933; concretamente: la fijación de “precios básicos” para trigo, maíz y lino; la creación de la Junta Reguladora de Granos; y el control de cambios. Estas medidas constituyen el inicio de las políticas de precios, comercial, y cambiaria.

### **III. LA POLÍTICA AGRARIA ESPECÍFICA. INSTRUMENTACIÓN Y ANÁLISIS. PERÍODOS**

La división del largo período 1933-2007 en sub-períodos se basa en las ideas económicas predominantes que inspiraron las políticas. El inicio de un período y su finalización, y el comienzo de otro están marcados por algún “quiebre” en la política económica. El objeto es detectar esos quiebres y poder comparar luego las políticas de cada sub-período. Se han podido detectar cinco sub-períodos, los que se denominan simplemente períodos. Ellos son: 1933-1945; 1945-1955; 1955-1989; 1989-2002; y 2002-2007.

#### **III.1. El período 1933-1945**

Por lo dicho arriba, no hay duda en marcar el inicio de este primer período en octubre (creación de la Dirección Nacional de Elevadores de Granos, y de la Junta Nacional de Carnes), aunque son las de noviembre de 1933 las de mayor trascendencia. Las dramáticas explicaciones de Prebisch sobre la situación del país y del agro hacían necesario la toma de medidas. El peso estaba sobrevaluado, lo que disminuía el potencial valor de la producción agropecuaria e incentivaba las importaciones. Por ello, se estableció un doble mercado de cambios: el oficial y el libre. En el oficial se negociaban las divisas provenientes de la mayoría de las exportaciones, que debían ser entregadas al tipo oficial de cambios a los bancos, que las ponían a disposición de la Oficina de Control de Cambios. Ésta, a su vez, las ofrecía en venta a una tasa libre, mediante un sistema de licita-

ción por el cual los importadores y demás interesados que contaban con permisos debían proponer la cantidad de moneda extranjera que deseaban y el precio que estaban dispuestos a pagar. Este precio era, obviamente, mayor que el del tipo de cambio oficial, por lo que se producía una diferencia a favor del estado, con lo que se constituyó un Fondo de Cambios, debiendo invertirse este Fondo en beneficio del productor (en la forma que se verá más adelante), luego de resarcir al gobierno el mayor costo de los servicios de la deuda pública.<sup>5</sup>

“Paralelamente, con el fin de incrementar los ingresos de los productores agropecuarios y acercarlos más al valor que les correspondería percibir de acuerdo con el mercado internacional, el tipo oficial de cambio establecido para la venta de las divisas provenientes de la exportación se elevó en un 20 %, fijándose en función de la libra esterlina (m\$N. 15 por libra esterlina)”<sup>6</sup>. Esta medida, que tiene que ver con el funcionamiento de la economía como un todo, afectaba específicamente al sector agropecuario, ya que las divisas provenían casi con exclusividad de las exportaciones de este sector.

Prebisch dice: “Volviendo ahora al ascenso de los precios, debemos decir que el Gobierno ha juzgado que no bastaba la desvalorización de la moneda para conseguirlo en los tres principales granos. Se temía, como ya se dijo en otro capítulo, que aumentadas las cotizaciones de un día para otro por ese motivo, los tenedores se quisieran desprender rápidamente de su grano, vendiendo a los exportadores. Como la función acostumbrada de éstos es la de comprar y vender enseguida, sea al contado o a fechas, esa precipitación de las ventas internas podría traer consigo la necesidad de forzar las ventas externas, en desmedro de los precios del mercado internacional. Para evitar estas consecuencias, el Gobierno creyó necesario regular las ventas externas. De ahí la creación de la Junta Reguladora de Granos. Al comenzar el funcionamiento de ésta, se fijó los llamados precios básicos, para el trigo, lino y maíz, tomando como punto de partida los precios que correspondían en nuestro mercado a los del mercado internacional (esto es, descontándoles el flete y demás gastos) y aumentándolos en la misma proporción en que se eleva el precio de compra de las letras de exportación, a saber, en 20%. La Junta, mediante comisiones locales organizadas en torno a las sucursales del Banco de la Nación Argentina,

---

5. Cfr. Martínez de Hoz (h), J.A. (1967), Cap. II.3, p. 16.

6. Martínez de Hoz (h), J.A. (1967), Cap. II.3, p. 16.

ha comprado el trigo y el maíz que se le ha ofrecido a esos precios; no el lino, porque las cotizaciones de este grano en el mercado subieron arriba del básico; y según las declaraciones oficiales, va vendiendo el grano a los exportadores, teniendo en cuenta los precios que rigen en los mercados extranjeros”<sup>7</sup>.

“El Gobierno ha manifestado reiteradamente que compra el grano que se le ofrece con el propósito de venderlo cuanto antes, tratando de no atorar el mercado, y sin el menor propósito de seguir una política de retención como la que ha caracterizado la acción del Pool canadiense o del Farm Board de los Estados Unidos. La retención realizada con el designio de elevar los precios mundiales sustrayendo una parte de la oferta o con el fin de esperar especulativamente que los valores suban por obra de un cambio favorable en el mercado, no entra, según las susodichas manifestaciones, en los fines que el gobierno ha tenido al establecer la Junta Reguladora de Granos”.

Al financiamiento lo hacía el Banco de la Nación Argentina. Cuando la Junta compraba a precios mayores a los del mercado internacional, la diferencia era cubierta por el Fondo de Cambios. La Junta no tenía el monopolio en la compra, por lo que cuando estos precios fueran superiores a los precios básicos, los productores podían optar por venderlos libremente. Ello en forma similar a las funciones que la política agrícola estadounidense había asignado al Board of Trade y a la Credit Commodity Corporation (CCC). Y los precios básicos operaban como precios mínimos o como precios sostén, de la misma manera que la Loan Rate, el instrumento de la política agrícola más difundido de los Estados Unidos.

Como se dijo en I (Introducción) la primera medida es la referente al comercio de granos, a través de la sanción de la Ley 11.742 del 7 de octubre de 1933, la creación de la Dirección Nacional de Elevadores de Granos, disponiendo la instalación de una red de elevadores de campaña y terminales, que debía ser construida por el estado y explotada como servicio público por él o bajo su control. En 1.935 se dicta la “Ley de Granos” N° 12.253, referente al control o policía del comercio de granos, creándose la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, que absorbió las funciones que cumplía la Dirección Nacional de Elevadores de Granos. La Comisión debía ejercer las siguientes funciones: el control del comercio de granos en todas sus etapas; efectuar la inspección de embarques; la clasificación y tipificación de los granos que, a la par que tendiese a mejorar su pro-

ducción y calidad, facilitase su comercialización y asegurase a los productores la percepción del precio correspondiente al valor de su mercadería; la emisión de certificados y warrants. Es interesante señalar que el principal recurso de la Comisión era una contribución a cargo del exportador de un centavo por quintal de grano embarcado, que posteriormente fue elevado a dos centavos.<sup>8</sup>

Para fines de 1936, debido a la gran mejora de los precios en los mercados internacionales, los “precios básicos” fueron suspendidos considerando que no era necesario fijarlos para la siguiente cosecha. Se pensó también en disolver la Junta, sin embargo, se decidió mantenerla para eventuales contingencias.

A fines de 1938 el gobierno dispuso establecer nuevamente precios básicos, debido a la baja de los precios en el mercado internacional, abarrotado sobre todo de trigo. En los años inmediatamente siguientes debió seguir interviniendo la Junta, por las razones que se verán.

Según Martínez de Hoz, el beneficio del Fondo de Cambios fue necesario sólo en una minúscula proporción en esos tres años de operatoria de la Junta, por lo que quedó para el Estado que lo aprovechó para otros fines. Por ello, esta medida de política económica –el control de cambios– que se inició con el propósito de sostener los ingresos de los productores agrarios, a través de la utilización del Fondo de Cambios para pagar eventuales diferencias entre los “precios básicos” y los precios internacionales de los tres principales granos, se constituye en el inicio del uso del tipo de cambio como uno de los dos instrumentos fundamentales de la política económica que se utilizaron para la desprotección del sector, tal como lo comprobaran más tarde Sturzenegger y Martínez Mosquera (1986) para el período 1960-1985.<sup>9</sup>

En relación con la ganadería, el gobierno accedió a fines de 1932 al pedido de los ganaderos argentinos y envió una misión encabezada por el vicepresidente Julio A. Roca con el objeto de negociar con el Reino Unido las condiciones del comercio bilateral de carne entre los dos países. Siguiendo a Roca, E. (1995) y a De Pablo (2005), tres fueron los objetivos que se persiguieron al enviar la misión: romper la crítica situación creada por los acuerdos de Ottawa; abandonar la triangulación del comercio con

---

8. Cfr. Martínez de Hoz (h), J.A. (1967), cap. II.3., pp. 20-21.

9. Sturzenegger, Adolfo y B. Martínez Mosquera (1986). "Incidencia de las Políticas Comercial y Cambiaria sobre Precios Agrícolas: Argentina 1960-85", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXI Reunión Anual, Salta.

Estados Unidos y correlativamente, integrarse al ciclo comercial británico. Las negociaciones finalizaron el 1 de mayo de 1933 con la firma de la Convención entre la República Argentina y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, accesoria al Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1825, conocida como Pacto Roca-Runciman. “El art. 1 del Pacto aseguraba la colocación de carne enfriada en una cantidad no inferior a la de 1932 salvo, previa consulta con el gobierno argentino, para mantener el nivel de precios en el mercado del Reino Unido; en tanto el art. 2 estableció una cláusula de reciprocidad: se destinaría para remesas a Inglaterra la suma total de cambio en libras esterlinas provenientes de la venta de productos argentinos en el Reino Unido, luego de deducir una cifra razonable para pagar el servicio de la deuda pública externa en países que no sean el Reino Unido”, Ferrari (1983) en de Pablo (2005)<sup>10</sup>.

Como se dijo más arriba, en 1933 se sanciona la Ley de Defensa Ganadera N° 11.747 que crea la Junta Nacional de Carnes –organismo autárquico, integrado en mayoría por representantes del sector privado– encargado de ejercer el control del comercio de carnes y de establecer normas de clasificación y tipificación de las mismas. Además, autorizaba la creación de instituciones comerciales e industriales para la defensa de la ganadería. En cumplimiento de ello se crea en el año 1934 la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), de la cual eran dueños los productores a través de aportes porcentuales obligatorios aplicados por cada venta con destino al consumo interno como a la exportación. La CAP “tuvo luego una acción provechosa en defensa de la producción nacional, adquiriendo ganado en los mercados de hacienda en competencia con los frigoríficos, quebrando así el trust, para luego industrializarlos en frigoríficos propios o arrendados y comercializarlos en el orden interno e internacional”<sup>11</sup>.

La agricultura destinada al mercado doméstico se vio favorecida en términos relativos por el modelo de sustitución de importaciones. Así, se elevaron aranceles para favorecer la industrialización de aceites comestibles. Para instrumentar políticas agrícolas específicas se crearon la Junta Reguladora de Vinos (leyes 12.137 y 12.355) y la Comisión Reguladora de la Producción y Comercio de la Yerba Mate (ley 12.236).

El inicio de la Segunda Guerra Mundial complicó enormemente el comercio de granos, pues los países de la Europa Occidental (además de

---

10. de Pablo, Juan Carlos (2005), pp. 149-150.

11. Martínez de Hoz (h), J.A. (1967), cap. II.3., p. 29.

Brasil) eran los clientes de Argentina en trigo y maíz (perdiendo totalmente las ventas a esos países en el período bélico), mientras los EE.UU. era nuestro principal comprador de lino. El índice del volumen físico de las exportaciones bajó a 45, sobre la base 100 para 1939. Ello obligó a adoptar otras políticas específicas relacionadas especialmente con los excedentes de trigo, maíz y lino. Quizá la más importante (por su repercusión a la finalización de la guerra, como se verá más adelante) fue la construcción de silos subterráneos en gran cantidad de pueblos en lugares próximos a las estaciones de los ferrocarriles. Por otro lado, en el caso del maíz, se buscó incrementar sus usos en el mercado doméstico, ya sea a través del consumo tanto humano como forrajero y, aún, como combustible para las calderas de las máquinas de trenes –a vapor– y generadoras de energía eléctrica. Se fomentó también el uso del maíz como forraje para la producción de cerdos, industria que tuvo un gran desarrollo. En el caso del lino, el estado estableció algunas fábricas de aceite de lino. Este aceite se utilizó también como combustible en sustitución del fuel-oil, gas-oil y diesel-oil<sup>12</sup>. Quizá esto pueda considerarse como el inicio en el uso de biocombustibles, tan promocionados en estos tiempos.

En este contexto, se establece por primera (y única en la historia económica argentina) la exigencia de que el productor debía disminuir la superficie sembrada con los granos que adquiriría la Junta, como condición para su adquisición. Esto se asemeja al retiro de tierras (set aside) de la política agrícola de los Estados Unidos, aunque con una diferencia muy importante. En los Estados Unidos el set aside es como condición de poder adherir al programa de “precio objetivo” (target price), muy por encima del precio de equilibrio del mercado, mientras que en Argentina los precios básicos eran mínimos, fijados alrededor de los precios internacionales, tal como ocurre con la Loan Rate.

El panorama se complicó aún más para el país, pero sobre todo para el sector pues, al mismo tiempo, el deterioro de los términos de intercambio fue enorme, disminuyendo así el valor de las exportaciones y aumentando el de las importaciones. Todo lo anterior agravó el problema de los bajos precios para estos granos, con un fuerte deterioro de los ingresos y descapitalización del sector.

---

12. Cfr. Martínez de Hoz (h), J.A. (1967), cap. III, pp. 35-36.

### III.2. El período 1945-1955

Este período se caracteriza por el dirigismo económico. En lo macroeconómico, el modelo económico de sustitución de importaciones “forzado” durante los años de la guerra se continuó en forma deliberada. Quizá la medida emblemática haya sido la “nacionalización de los depósitos” a través del Banco Central de la República Argentina (BCRA). Las consecuencias de este modelo son ampliamente conocidas: precios relativos entre exportables y no exportables a favor de estos últimos, con la consiguiente asignación de recursos a favor de estos bienes. En Argentina el modelo se llevó a un extremo con medidas de carácter populista favoreciendo los salarios urbanos y dificultando las condiciones de contratación, sobre todo la mano de obra rural.

Con respecto al sector agropecuario, a partir de 1945 se dictaron una serie de normas, más específicamente relacionadas con las exportaciones: “el decreto 9.528, del 30 de abril de 1945, dispuso que el Poder Ejecutivo, por medio de la Junta Reguladora de la Producción Agrícola, adquiriera las cosechas de trigo, lino y maíz (el decreto 17.099, del 2 de agosto, derogó el decreto 9.528/45); el decreto 12.122, del 5 de junio de 1945, dispuso que el 5 % del valor de las exportaciones fuera destinado a la atención de sueldos y gastos que demandan las tareas de estímulo industrial y controlador de exportaciones e importaciones; el decreto 4.797, del 15 de febrero de 1946, autorizó a la Junta Nacional de Carnes a fijar en 1,5 % del valor de las ventas de ganado, la contribución establecida por el art. 17, inc. D, de la ley 11.747, de 1.933 (que era de hasta el 1,5%); y el decreto 9.294, del 1 de abril de 1947, gravó con m\$*n* 0,02 por quintal, la exportación de trigo, lino, maíz, avena, cebada, centeno, mijo, alpiste, girasol, maní, nabo y arroz.”<sup>13</sup>. Aquí es conveniente aclarar que estos valores cargados sobre las ventas de productos agrícolas no significaron “retenciones” en la forma impositiva que tuvieron posteriormente, sino que fueron deducciones correspondientes a solventar el funcionamiento de servicios específicos brindados por el estado, es decir, cumplieron la función de tasas de servicios.

En cuanto al sistema de elevadores existente, se tomaron drásticas medidas intervencionistas. El decreto 10.107, del 20 de abril de 1945, declaró de utilidad pública los elevadores de granos, cargadores, galpones, tinglados, etc., ubicados en los recintos portuarios o en sus inmediaciones, y caducó los arrendamientos de dichas instalaciones, encomendándole su explotación a la Comisión Nacional de Granos y Elevadores; el decreto

---

13. De Pablo, Juan Carlos (2005), p. 265.

14.160, del 28 de junio de 1945, dispuso la expropiación de los elevadores de granos 1, 2 y 3, propiedad del Ferrocarril del Sud, ubicados en el puerto Ingeniero White; prosigue con el decreto 9.626, del 30 de marzo de 1946, que dispuso la expropiación de elevadores de granos y accesorios pertenecientes a Bunge y Born, Compañía Continental de Exportación, Compañía de Comercio Limitada Van Waveren, Compañía de Exportación de Cereales Embarcadero Escocés, Luis De Ridder, Louis Dreyfus, Genaro García Limitada, Granero Modelo y Sadel Sociedad Argentina de Elevadores. Además de lo cual el decreto 39.221, del 24 de diciembre de 1948, dispuso la expropiación de la Compañía de Muelles y Depósitos del Puerto de La Plata S.A.<sup>14</sup>.

La principal medida relacionada con la política comercial externa dentro de este período fue la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) mediante el decreto 15.350 del 28 de mayo de 1946, que monopolizó la compra y exportación de toda la producción agropecuaria. En opinión de Gómez Morales (1951) en de Pablo (2005), este Instituto buscaba aplicar la idea de que al comprador único se le debía oponer un vendedor único, el IAPI, y así mejorar la capacidad de negociación en el exterior. Sin embargo, en la práctica, anteriormente al IAPI, “las firmas exportadoras eran 4, las cuales durante el período 1936/1939 exportaron 82,5% del total vendido al exterior (Bunge y Born, 31% del total; Luis Dreyfus, 24%; La Plata Cereal, 15% y Louis De Ridder, 12,5%)” según Cafiero (1961) en de Pablo (2005). El gobierno fijaba un precio oficial único para cada producto y no un precio básico o mínimo, con lo cual el mercado quedó totalmente intervenido. Los precios se fijaban sobre la base del precio internacional al tipo de cambio oficial para exportaciones básicas, que era muy inferior al del mercado libre. El deterioro de los precios del sector agropecuario en relación con los no agropecuarios y, especialmente, el de cereales y lino en relación con los no agropecuarios, y con los “precios de paridad” (período 1940-1960/63) y sus efectos negativos sobre la producción, la descapitalización y deterioro tecnológico del sector se analizan en Colomé (1966)<sup>15</sup> y Colomé (1973)<sup>16</sup>.

---

14. De Pablo, Juan Carlos (2005), p. 265.

15. Colomé, Rinaldo Antonio (1966), *La Oferta Agropecuaria de la Región Pampeana*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba. pp. 18-21.

16. Colomé, Rinaldo Antonio (1973), “Importancia Estratégica de la Agricultura pampeana en el Desarrollo Económico Argentino”, Primer Premio, publicado en *La Producción de Cereales en Argentina. Medios para lograr su Desarrollo*, Editorial “El Coloquio”, Buenos Aires; y en *Revista de Economía y Estadística*, Vol. XXI, N° 1, 2, 3, 4, Primero, Segundo, Tercero y Cuarto Trimestres de 1977-78, pp.39-65. Prebisch, Raúl (1955), pp. 52-54.

### III. 3. El período 1955-1989

A partir de septiembre de 1955 se comenzaron a revertir estas políticas, siguiendo los lineamientos del Plan de Restablecimiento Económico, redactado por Raúl Prebisch, conocido como “Plan Prebisch”. Se disolvió el IAPI (decreto-ley 2539 de noviembre de 1955), las “Juntas” retomaron sus autarquías y se comenzó con la desregulación del comercio tanto exterior como interior de los productos agropecuarios.

En cuanto a la sobrevaluación de los tipos de cambio, Prebisch afirmaba en su “Informe Preliminar”: “se ha sacrificado la producción rural para favorecer el consumo y los resultados han sido contraproducentes, pues al traer esta política una severa contracción de la capacidad de importar y privar al país de los medios suficientes para adquirir maquinarias y equipos, no hay producción interna que baste a satisfacer las crecientes exigencias del consumo”. Y más adelante dice que “es urgente salir de la sobrevaluación ficticia y perturbadora de la moneda argentina. La inflación ha hecho perder buena parte de su poder de compra interno, y es necesario ajustar correlativamente su valor exterior desplazando los tipos de cambio de exportación. En este sentido se ha hecho el análisis necesario a fin de determinar el nivel a que estos tipos deberían llevarse”<sup>17</sup>.

“Son tres los factores principales que han llevado a la precaria situación de divisas en que el país se encuentra actualmente: 1) la considerable disminución de las exportaciones y el empeoramiento de sus precios relativos; 2) la orientación de la política de industrialización, y 3) el aumento intenso de las importaciones de petróleo por no haber el país aprovechado eficazmente sus recursos.

En materia de exportaciones, se están sufriendo las consecuencias de una política económica que desalentó a la producción agraria y no promovió el desenvolvimiento de las exportaciones industriales”<sup>18</sup>.

En consecuencia el gobierno, por intermedio del decreto 2000, del 27 de octubre de 1955, dispuso la unificación de los tipos de cambio y un reajuste que llevó el tipo de cambio oficial a m\$<sub>n</sub> 18 por dólar. “Paralelamente se creó un mercado libre de cambios sujeto al juego de la oferta y la demanda, en el cual podrían negociarse las divisas provenientes de operaciones de exportación y de importación no sujetas al cambio oficial, así como las transferencias financieras. En el cuerpo del referido

---

17. Prebisch, Raúl (1955), pp. 52-54.

18. Prebisch, Raúl (1955), pp. 21-22.

decreto se observan como considerandos algunos de los fundamentos esgrimidos por Prebisch: *“Que las tasas de cambio que rigen en la actualidad para las operaciones de compra y venta de divisas relacionadas con el comercio exterior no guardan adecuada relación con los niveles de precios y costos internos; Que el desacuerdo existente entre tales tipos de cambio y los reales que resultan de la relación entre los precios del mercado internacional y los internos supone una falsa valoración de nuestro signo monetario; Que el mantenimiento de tal política sólo ha sido posible, en lo que concierne a las exportaciones mediante el arbitrio de poner a cargo del I.A.P.I. y del sistema bancario las ingentes diferencias que existieran entre las sumas pagadas a los productores y las que aquel recibió del Banco Central de la República Argentina mediante la negociación de las divisas a las tasas existentes. Que en lo que se refiere a las importaciones, la sobrevaluación del peso se evidencia aún más por la circunstancia de que el precio de venta de las divisas aplicadas al pago de nuestras compras en el exterior se ha estado efectuando últimamente a promedios más bajos que el de compra de las divisas de exportación, lo que se ha traducido en una importante pérdida de la cuenta “Margen de Cambios”; Que esa sobrevaluación sólo ha favorecido a determinados sectores de la población, sin beneficio para la economía general.”*

Prebisch continúa diciendo que “No sería prudente elevar todos los precios agropecuarios en forma relativa a la elevación de los tipos de cambio, sin dejar un margen para que estos precios puedan subirse progresivamente en la medida que aumenten los costos internos. Mientras tanto este margen podría dar cursos para un Fondo, destinado a cubrir parte de los gastos del programa de restablecimiento”. Posteriormente expone que “la medida que se preconiza deberá acompañarse de otras que tiendan a evitar la evasión de las divisas provenientes de las exportaciones que parece haber tomado apreciable alcance. Esto podrá corregirse fijando la cantidad de divisas a entregar al Estado por unidad de producto y dejando negociar el resto en un mercado libre a los exportadores, todos los cuales quedarían así en igualdad de condiciones para cumplir las disposiciones relativas a la entrega de moneda extranjera.”<sup>19</sup>. Estos son los fundamentos de Prebisch para aconsejar al Gobierno Nacional un impuesto de hasta un 25 % sobre el valor de las exportaciones de los principales productos agropecuarios. Esta recomendación fue aceptada por el Poder Ejecutivo Nacional y aplicada mediante el decreto 2002, del 27 de octubre de 1955. Nuevamente se observa el espíritu de lo expuesto por Prebisch, en el visto: “Visto la

---

19. Cfr. Prebisch, Raúl (1.955), pp. 52-54.

falta de ajuste existente entre los precios internos de los distintos productos exportables, y entre la variedad de tipos de cambio que han regido hasta la fecha”, y también en los considerandos: “Que la unificación de tipos de cambio en el Mercado Oficial ha de repercutir en las relaciones entre los distintos sectores de la economía, así como en las que existen entre los precios de los distintos productos agrarios; Que a fin de atenuar los efectos de un impacto demasiado brusco es conveniente establecer un sistema transitorio que permita llegar gradualmente a la normalización de esas relaciones, sin perjuicio del propósito esencial de brindar estímulo amplio a la producción agropecuaria; Que para ello resulta indispensable retener una parte del producido de las negociaciones de divisas provenientes de las exportaciones, retención que debe ser de carácter móvil a fin de permitir su fácil adecuación a las tendencias de precios de los mercados internos e internacional. Que dado el origen de los recursos que se obtendrían con la mencionada retención ellos deben aplicarse exclusivamente al estímulo de la producción agropecuaria, y al pago de subsidios de carácter eminentemente social”; la parte resolutive establece: “Artículo 1º - Al procederse a la liquidación de las negociaciones de las divisas provenientes de las exportaciones, los bancos e instituciones autorizadas retendrán hasta el 25% del importe en pesos moneda nacional de dicha liquidación. Artículo 2º - La retención establecida por el artículo anterior se destinará al Fondo de Restablecimiento Económico Nacional.”

Prebisch en su análisis dice, además, que “hasta ese momento la política de cambios y precios ha privado al campo argentino de los incentivos y recursos indispensables para su tecnificación, tanto en materia de maquinaria y equipos que aumenten la productividad por hombre, como por procedimientos que acrecienten el rendimiento por hectárea”<sup>20</sup>, transformándose esto en la base para el dictado del decreto 2004, también del 27 de octubre de 1955, por el cual se crea el Fondo de Restablecimiento Económico Nacional especificando en el art. 2 que los fondos serán: Los provenientes del gravamen a las importaciones;... los originados en las retenciones... y los que provengan del recargo de cambio. Seguidamente, el art. 3 de dicha norma especifica que “los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente al adelanto tecnológico y económico de la producción agropecuaria argentina y al pago de subsidios transitorios que eventualmente se establezcan para atenuar la incidencia de los precios de aquella sobre el nivel del costo de vida”.

---

20. Cfr. Prebisch, Raúl (1.955), pp. 21-22.

El decreto 2002/55 fue el comienzo de la utilización de esta medida, aplicada conjuntamente con una devaluación importante del peso moneda nacional. Se creaba de esta manera, mediante un impuesto a la exportación, el instrumento de política económica –catalogado como de política comercial externa– conocido en la jerga comercial, económica y de los productores agropecuarios como “Retenciones”. Éste es quizá el instrumento más importante para la detracción de los ingresos del sector agropecuario, y que ha sido utilizado en forma casi permanente desde su creación, conjuntamente con cada devaluación significativa de la moneda.

El Presidente Frondizi vuelve a aplicar Retenciones conjuntamente con la devaluación de fines de 1958, implementada por el decreto 11.919 del 30 de diciembre de 1958, por el cual se suspendió el tipo de cambio oficial de m\$*n* 18 por dólar estadounidense, estableciéndose que “todas las transacciones relacionadas con la compra y venta de divisas se efectuará a través de un único mercado cambiario, cuyo nivel estará determinado por el libre juego de las fuerzas del mercado”. El tipo de cambio libre cotizaba, en promedio para diciembre de 1958, en m\$*n* 70 por dólar estadounidense.

Independientemente de la liberalización del mercado cambiario, la cotización de divisas libre se vio influenciada, a partir de enero de 1959 de acuerdo a de Pablo (2005), por las operaciones del BCRA tendientes a elevar el tipo de cambio hasta m\$*n* 90 por dólar promedio para junio de 1959 y posteriormente mantenerlo a m\$*n* 83 por dólar estadounidense hasta el fin del gobierno de Frondizi. Con la llegada al Poder Ejecutivo Nacional del Presidente Guido, y Federico Pinedo al Ministerio de Economía; “el BCRA dejó de intervenir en el mercado de cambios, decisión que oficializó por comunicado BCRA 1.754, que dice textualmente: “El Ministerio de Economía y el BCRA consideran, con carácter transitorio, que para la fijación de la política a seguir, persiguiendo el objetivo de asegurar sobre bases sólidas y permanentes la estabilidad monetaria, es conveniente dejar actuar libremente, en estos momentos, a las fuerzas que intervienen en el mercado de cambios..... El BCRA volverá a ejercer su función reguladora cuando las circunstancias lo aconsejen”<sup>21</sup>.

La liberalización del mercado cambiario del 30 de diciembre de 1958 elevó el tipo de cambio para los exportadores, por lo que –siguiendo una metodología que se volverá tradición– en ese mismo día se aplicó el decreto 11.917 que por primera vez hacía referencia explícita a la medida

---

21. De Pablo, Juan Carlos (2005), p. 536.

bajo el nombre específico de “retenciones sobre las exportaciones”. Los fundamentos de la aplicación de un margen sobre las importaciones y exportaciones nuevamente fueron –y lo seguirán siendo– los beneficios que el gobierno supone obtendrá el productor privado derivado de la devaluación cambiaria y “que los recursos que se obtendrán con los mencionados recargos y retenciones serán destinados a la ejecución del programa de estabilización para evitar los efectos de un impacto demasiado brusco en los distintos sectores de la economía del país”.

Los efectos de esta política, conjuntamente con la provocada por la política cambiaria, fueron estudiados por Lucio Reca (Reca 1984)<sup>22</sup> y, especialmente, por Adolfo Sturzenegger (Sturzenegger y Martínez Mosquera, 1986, ya citado), quienes establecieron que las tasas promedio de protección (negativa) nominal total oscilaron entre –36,26 % en el período 1976-78 y un -52,20 % en el período 1979-81.

Durante la presidencia de Arturo Illia, se introduce una innovación en el manejo del mercado cambiario, a saber, el sistema “crawling peg”. Este mecanismo implicaba que el tipo de cambio quedaba bajo control del gobierno, pero no era fijo, es decir, le brindaba al gobierno el control cambiario a la vez que evitaba la rigidez del tipo de cambio fijo de ocasiones anteriores. Este sistema fue posteriormente utilizado por el gobierno del llamado Proceso de Reorganización Nacional, siendo ministro de economía José A. Martínez de Hoz, finalizando la innovación en cuanto a instrumentos destacables de política relacionados con el sector agropecuario.

### **III. 4. El período 1989-2002**

A partir del segundo semestre de 1989 –inicio de la primera presidencia de Carlos Menem– comienza un rápido proceso de eliminación de las retenciones, desapareciendo el principal instrumento de discriminación directa de los ingresos agropecuarios. Desde la incorporación de este instrumento en octubre de 1955, este es el período más largo en que no es utilizado (a excepción de las oleaginosas soja y girasol que quedaron finalmente con un 3%, para favorecer a la industria del aceite). Simultáneamente comienza la privatización de las empresas del Estado y la apertura de la economía. Este plan avanza con la sanción de ley de convertibilidad, fijando un tipo de cambio único para toda la economía a partir del 1° de abril de 1991, consolidando por ley la no discriminación

---

22. Reca, Lucio (1984).

ex-profeso a través del tipo de cambio al sector agropecuario. El plan queda finalmente estructurado con la desregulación económica. Los cuatro pilares del llamado “Plan de Convertibilidad” son pues: privatización de las empresas del Estado; apertura de la economía; convertibilidad del peso a un tipo de cambio fijo; y desregulación de la economía.

De los cuatro, la fundamental en cuanto a política económica en relación con el sector agropecuario es la desregulación comercial y administrativa de la economía dispuesta por decreto N° 2.284/91 y su complementario, el decreto N° 2.488/91. Lo más destacable en cuanto al sector –la política agraria específica– es la disolución de todas las entidades relacionadas con la comercialización de productos agropecuarios, pero especialmente la disolución de las emblemáticas Junta Nacional de Granos y Junta Nacional de Carnes, que podían intervenir directamente en el comercio de esos productos, transfiriendo esas funciones a la actividad privada. Además, se privatiza el Mercado de Hacienda de Liniers y se liquida la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), dedicada a la industrialización y comercialización de carnes. Avanzado este período se establece una oficina de regulación del comercio de productos agropecuarios denominada Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA).

### **III. 5. El período 2002 -2007**

El abandono de la convertibilidad en febrero del año 2002 mediante la ley 25.561 de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” y la implantación nuevamente de las Retenciones, retrotrae la política agrícola al uso de uno de los instrumentos clásicos de la política de desprotección del sector.

Por ley se facultó al Poder Ejecutivo Nacional a determinar el funcionamiento del sistema cambiario, de la cual se hizo uso el 9 de enero a través del decreto 71 del 2002, el que estableció, adicionalmente al mercado libre, un mercado oficial de cambio por el cual el BCRA compraría dólares bajo la paridad 1,40 pesos por dólar. Esta disposición fue de corta duración, liberándose posteriormente el mercado cambiario con “flotación sucia”.

El 04/03/2002 el Ministro de Economía, Jorge Remes Lenicov, anunció la aplicación de retenciones a las exportaciones de productos primarios y a las manufacturas agropecuarias e industriales. Mediante esa medida el Gobierno esperaba recaudar 1400 millones de dólares por año

(unos 3000 millones de pesos), destinados a ampliar los planes sociales, realizar inversiones públicas y cubrir otras necesidades del Tesoro. El titular de Economía justificó la medida en la necesidad de atenuar el efecto de la devaluación sobre los precios internos, en especial de los productos que componen la canasta familiar (éste es uno de los argumentos que utilizó Prebisch al introducir las retenciones en el año 1955). Remes anticipó que las exportaciones de productos primarios tendrían una retención del 10% y los manufacturados del 5%. Estas retenciones se sumarán al 20% que ya tenían la exportación de petróleo y al 5% sobre los derivados, para financiar la pesificación de las deudas con los bancos. Remes Lenicov aclaró que tan pronto se lograra ingresar en un sendero de sólida recuperación de la actividad, la intención del gobierno sería dejar sin efecto esta medida, y también aclaró que si los precios internacionales de los productos agrícolas tuvieran alguna baja que afectara la rentabilidad de los productores, se reconsideraría el porcentaje de la retención<sup>23</sup>.

Esta política comercial externa se inició con la resolución N° 11 del 2002 del Ministerio de Economía, la cual se justificaba en la caótica situación en que se encontraban los fondos del gobierno y, adicionalmente, se fundamentaba en la necesidad de contrarrestar el efecto sobre los precios internos que producía la devaluación. Así mismo, en su cuerpo considera la evolución de los precios agrícola internacionales. En el anexo de la resolución se encuentran comprendidas las habas de soja y demás productos oleaginosos, y los demás productos del reino vegetal incluidos en la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M.), exceptuando los productos de molinería, el té, la yerba mate y especias; se incluyó a la venta de ganado vivo y quedaron fuera del anexo los cortes de carne.

Tan solo un mes después de la aplicación de la resolución N° 11, la resolución N° 35 elevó al 20% las retenciones a los productos vegetales y aceites derivados. Esta resolución se fundamentó en la necesidad de restringir el impacto de la devaluación sobre los precios internos de una serie de productos con fuerte incidencia en la canasta de consumo.

La última norma fue modificada en tres oportunidades durante el año 2002, siendo estos cambios la eliminación o inclusión de productos en el listado anexo. Luego fue modificada recién cuatro años después, por la resolución N° 768 del 2006 de la Ministra de Economía Felisa Miceli, que consistió meramente en la disminución de retenciones al 10% para las harinas y productos para panadería.

---

23. Cfr. Diario Clarín, edición del día 05/03/2002.

#### IV. CARACTERIZACIÓN DE LOS PERÍODOS SEGÚN LAS POLÍTICAS

Las reglas de juego de la economía hasta los umbrales de 1930 estaban inspiradas en los principios del liberalismo económico. Se caracterizaban por: economía abierta; tipo de cambio fijo, convertible durante la mayor parte del período; un estado dedicado a la producción de bienes públicos, esto es, ausencia de empresas del estado salvo en los servicios básicos tales como comunicaciones (correo y telégrafo), aguas corrientes y saneamiento (OSN) y en la explotación del petróleo (YPF); baja regulación de la actividad económica. En cuanto al sector agropecuario, ausencia de instituciones que regularan el comercio y de políticas específicas, ya sea de sostén o discriminatorias.

En el período 1933-1945, los fundamentos de la política económica son para mantener la economía tal como venía funcionando antes de la crisis. Por ello, el período se caracteriza por introducir políticas a las cuales se pensaba que –en su mayoría– serían simples medidas de emergencia, las que serían derogadas una vez superada la crisis: el control de cambios; la fijación de precios básicos –que desaparecen para la cosecha de 1936–, aunque deben fijarse nuevamente para el año 1938, y de ahí en adelante; la Junta Reguladora de Granos, que se pensó suprimirla en 1935.

Este período está signado por la creación de dos políticas principales, una directa (política agrícola específica): la política de precios, esto es, la fijación de “precios básicos” para los tres principales granos; otra indirecta, la política cambiaria: inicio de la manipulación del tipo de cambio como uno de los dos instrumentos fundamentales de la política económica que se utilizó para la desprotección del sector (la otra, es la política comercial externa, las “retenciones”).

También se sancionan políticas comerciales internas, creándose instituciones necesarias para mejorar el comercio de granos, y para posibilitar la aplicación de los “precios básicos”: la Dirección Nacional de Elevadores de Granos, y la Junta Reguladora de Granos, respectivamente. En cuanto al sector de la ganadería, la creación de la Junta Nacional de Carnes (octubre de 1933) y de la Corporación Argentina de Productores de Carnes en 1934.

El período 1945-1955 se caracteriza por el dirigismo económico. Con respecto al sector agropecuario, a partir de 1945 se establecieron una serie de normas relacionadas principalmente con la comercialización de granos, disponiendo –entre otras– que la Junta Reguladora de la Producción

Agrícola adquiriera las cosechas de trigo, lino y maíz, y la expropiación de los elevadores de granos. Pero la principal medida está relacionada con la política comercial externa: dentro de este período se crea el 28 de mayo de 1946 el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que monopolizó la compra y exportación de toda la producción agropecuaria, fijando precios oficiales únicos para cada grano. Como consecuencia de ello, los precios del sector agropecuario en relación con los no agropecuarios fueron los más desfavorables de todo el período 1933-2007.

El período 1955-1989 se caracteriza por introducir un nuevo instrumento de la política comercial externa: aranceles a las exportaciones de productos agropecuarios –conocido como “retenciones”– mediante el decreto 2002/55, aplicado luego regularmente junto a cada devaluación significativa. Tal como se dijo más arriba, éste es el otro instrumento de política utilizado normalmente en adelante para la detracción de ingresos del sector agropecuario, especialmente de los granos.

Lo recaudado mediante las retenciones se destinó en su inicio al Fondo de Restablecimiento Económico Nacional. Prebisch recomendaba que ese Fondo se destinara exclusivamente al adelanto tecnológico y económico de la producción agropecuaria, y al pago de subsidios transitorios a favor de las clases menos pudientes, que eventualmente se establecieran para atenuar la incidencia de la devaluación sobre los precios de los productos de “bienes-salarios”.

El período 1989-2002 está signado por el Plan de Convertibilidad, que estableció reglas de juego de la economía muy similares a aquellas vigentes durante el más largo período de crecimiento de la economía argentina (1880-1930): economía abierta, convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio fijo, privatización de las empresas del estado, y baja regulación de la actividad económica. En cuanto al sector agropecuario, ausencia de instituciones que regulasen el comercio y de políticas específicas, ya sea de sostén o discriminatorias. No obstante, debido a planes de protección a determinadas industrias manufactureras, a política impositiva, etc., se estimaba una discriminación negativa para el sector agropecuario del orden del 7 % en 1997.

El período 2002-2007 no incorpora instrumento nuevo de política económica. Se vuelven a restablecer las “retenciones” luego del abandono de la convertibilidad con una política de cambio de flotación sucia. Se podría decir que el período se caracteriza por la intervención en los mercados mediante “acuerdos” con los productores y/o cámaras, por un lado, y

el otorgamiento de subsidios a la producción, para tratar de contrarrestar los efectos del control de los precios. La intervención también llega al control de las exportaciones. No existió revisión de la política, a pesar de haberse modificado el contexto original bajo el cual las retenciones fueron aplicadas.

## V. ALGUNAS CONCLUSIONES

El análisis da fundamento para sostener que el inicio de la política agraria específica es en octubre-noviembre de 1933. Se señalan los fundamentos enunciados de cada política significativa (cuando ello fue posible), detectando instrumentos claves, y realizando una sistematización de las políticas, según sub-períodos. No se trata de un análisis exhaustivo, sino que la mayor intensidad está en aquellos sub-períodos ricos en la generación de políticas, tal como el del inicio de la década del treinta, y de los inicios de los respectivos sub-períodos. No se analizan las políticas crediticia, fiscales, o las de investigación y extensiones tecnológicas, etc. El análisis está referido casi con exclusividad a la agricultura de la Región Pampeana y, al decir agricultura, se hace alusión al agro en general, salvo que se quiera precisar en la terminología.

El largo período 1933-2007 se dividió en sub-períodos en base a las ideas económicas predominantes que inspiraron las políticas. El inicio de un período y su finalización está marcado por algún “quiebre” en la política económica. Se han podido detectar cinco sub-períodos, los que se denominaron simplemente períodos.

Resumiendo, la política económica en relación con el agro y la política agraria específica, implementadas en Argentina a partir de 1933, lo fueron con el propósito de contrarrestar los efectos de la crisis de inicio de los años '30. Al comienzo se trataba de políticas tendientes a favorecer al sector y, a través de ello, al país. Con el correr del tiempo, ellas fueron claramente discriminatorias del sector.

Dejando de lado la política de precios –que fue efectiva al inicio del período (1933 –1945) – las políticas clave fueron dos: la política cambiaria, y la política comercial externa. Del juego de ambas surgen los precios internos. La política comercial externa es significativa a partir de 1946, y se pueden distinguir dos períodos: el de 1946-1955, en el que el IAPI comercializa la producción agropecuaria y fija los precios internos,

que lo fueron muy por debajo de los precios internacionales; y el período que se inicia en noviembre de 1955, luego de la disolución del IAPI, en el cual se establecen por primera vez retenciones, luego de una devaluación significativa. Los efectos de estas dos políticas han sido estudiados para algunos sub-períodos posteriores a 1955 –detectándose una profunda discriminación al sector– por lo que amerita un estudio integral de todo el período 1933 en adelante, incorporando nueva metodología y bases de datos, tarea que queda como extensión de este trabajo.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Colomé, Rinaldo Antonio (1966) *La Oferta Agropecuaria de la Región pampeana*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Colomé, Rinaldo Antonio (1976), “Importancia Estratégica de la Agricultura Pampeana en el Desarrollo Económico Argentino” (Primer Premio), en *La Producción de Cereales en Argentina. Medios para lograr su Desarrollo*, Editorial “El Coloquio”, Buenos Aires; y en *Revista de Economía y Estadística*, Vol. XXI, N° 1, 2, 3, 4, Primero, Segundo, Tercero y Cuarto Trimestres de 1977-78, pp.39-65.
- De Pablo, Juan Carlos (2005), *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX, Vol. I y II*, La Ley, Buenos Aires, Argentina.
- Martínez de Hoz, José A. (1967), *La agricultura y la ganadería argentina en el período 1.930-1.960*, Sudamericana, Buenos Aires, Argentina.
- Gravil, Roger (1971), “La Intervención Estatal en el Comercio de Exportación Argentino entre las Dos Guerras”, *Revista de Desarrollo Económico –IDES–* (Oct. 1970- Mar. 1971), Vol. 10, N° 39-40, Buenos Aires, Argentina.
- Medina, Juan J. y L. A. Soto (2000), “Política comercial y política fiscal: efectos sobre el sector agropecuario argentino”, *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*, XXXVI Reunión Anual, Córdoba.
- Prebisch, Raúl (1955), *Informe Preliminar acerca de la situación económica*, Buenos Aires, Argentina.

- Prebisch, Raúl (1959), "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries", Papers and Proceedings of the Seventy First Annual Meeting of *the American Economic Association*, The American Economic Review, Vol. 49, No. 2, May.
- Prebisch, Raúl (1991), *Raúl Prebisch. Obras 1919-1948*, Fundación Raúl Prebisch, Buenos Aires.
- Reca, Lucio (1980), Argentina: Country Case Study of Agricultural Prices and Subsidies, World Bank staff Paper N° 386, Washington, D.C.
- Sturzenegger, Adolfo C. y B. Martínez Mosquera (1986), "Incidencia de las Políticas Comercial y Cambiaria sobre Precios Agrícolas: Argentina 1960-85", Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, XXI Reunión Anual, Salta.
- Sturzenegger, Adolfo C., W. Otrera, B. Martínez Mosquera (1990). "Trade, exchange rate, and agricultural pricing policies in Argentina", *The political economy of agricultural pricing policy*, World Bank, Washington, D.C.