

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

# **Las políticas públicas para la región pampeana en el último cuarto del siglo XX. La política de precios en 1980-2000.**

Sacroisky, Ariana.

Cita:

Sacroisky, Ariana (2005). *Las políticas públicas para la región pampeana en el último cuarto del siglo XX. La política de precios en 1980-2000. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/812>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Xº JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA**

**Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005**

Mesa Temática: Nº 85: "Políticas agrarias, evolución socioeconómica y problemas del agro pampeano en la segunda mitad del siglo XX"

Av. Rivadavia 3740 9º, 4982-2749, [arisacro@fibertel.com.ar](mailto:arisacro@fibertel.com.ar)

**Título: “Las políticas públicas para la región pampeana en el último cuarto del siglo XX: La política de precios en 1980-2000”**

Autor: Sacroisky, Ariana

Pertenencia institucional: UBA-FCE-IIHES-CIEA

### **Introducción**

La producción agropecuaria pampeana se ha caracterizado a lo largo de la historia argentina por contar con tres funciones fundamentales en lo que hace al desarrollo económico del país: i) garantizar el ingreso de divisas mediante la exportación de bienes primarios y manufacturas de origen agropecuario; ii) generar los alimentos que consume la población local -afectando en gran medida al nivel de salarios- y iii) aportar recursos para el financiamiento del Estado –fundamentalmente, por medio de los impuestos a la exportación-.

La importancia de la producción agropecuaria determinó que garantizar su suficiencia resultara vital para los diversos regímenes de acumulación implementados, aunque los instrumentos utilizados han variado de acuerdo al impacto de la intervención pública sobre la producción exportable. Así, las políticas públicas agropecuarias deben analizarse en el marco de las restricciones propias del proceso de acumulación local. Los diferentes gobiernos definieron su intervención en un terreno marcado por los ciclos de la economía argentina,

terreno en el cual se desplegaron los proyectos de nación y las pujas sectoriales, determinando el rumbo a seguir y la viabilidad de las políticas propuestas.

Mientras algunos autores consideran que no ha existido en la Argentina una política agropecuaria en sentido estricto –dada la fuerte variabilidad en los instrumentos introducidos y el carácter aislado de las medidas-, sostenemos que fue justamente la variabilidad de las políticas la expresión del rol central que la producción agraria pampeana ha seguido ocupando aún con los cambios operados en el régimen de acumulación y en los gobiernos de turno.

Mientras en la primera sección abordamos las diversas perspectivas que se han adoptado para interpretar las políticas agropecuarias en los últimos años y su variabilidad en el tiempo, en la segunda parte nos concentramos en la política de precios para el agro pampeano en el período 1980-200, concluyendo con ciertos comentarios finales.

## **1) Las políticas con incidencia en el agro pampeano**

### **a) La clasificación de las políticas de acuerdo a su grado de aplicación**

De igual forma que la mayor parte de las políticas públicas impulsadas por ciertos sectores en la historia de nuestro país, aquellas con incidencia en la región pampeana pueden inicialmente clasificarse considerando su efectiva aplicación. Mientras ciertas iniciativas pudieron aplicarse y resultaron en importantes incrementos en la producción y la productividad, otras nunca encontraron avances significativos, o para ser viabilizadas debieron afrontar una modificación sustancial en sus lineamientos originales.

Sábato (1981) asegura que la superación del estancamiento que se extiende hasta mediados de los 60s se explica por iniciativas tomadas por fuera del sector agropecuario –ya sea desde los gobiernos o las instituciones públicas-, las cuales modificaron tanto la oferta como la demanda de innovaciones técnicas incrementando la productividad del agro pampeano. Mientras los cambios en la demanda fueron inducidos por una política de créditos y desgravaciones

impositivas subsidiando la incorporación de capital, la oferta de tecnologías fue promovida por medio de la creación de diversas instituciones, fundamentalmente el INTA.

En este sentido, el autor asegura que existen cuatro condiciones que deben cumplir las políticas públicas para poder ser continuadas a través del tiempo: i) que cierto grupo social, actor o miembro del gobierno tome la iniciativa de promoverla; ii) que una vez iniciada, cuente con el respaldo de sucesivos gobiernos con diferentes orientaciones; iii) que no despierte resistencias por parte de grupos sociales con poder de veto y iv) que se articule con el modelo tradicional instaurado en el agro pampeano.

En este sentido, el crédito, las desgravaciones impositivas y la acción del INTA habrían contado con estas características. Aunque los productores expresaban especialmente preocupaciones coyunturales –entre las que se destacan cuestiones vinculadas a los precios recibidos y la comercialización-, no se oponía a una política de impulso a la incorporación de capital. Tanto funcionarios públicos como organismos internacionales impulsaron la aplicación de estas medidas en procura de superar la restricción de oferta de productos exportables.

Lattuada (2002) clasifica a las políticas agropecuarias evaluando, además de si las mismas pueden efectivamente aplicarse o no, las fluctuaciones en su instrumentación. Entre las propuestas bloqueadas o no ejecutadas incluye a aquellas que intentaron avanzar sobre la propiedad de la tierra o modificar de forma estructural los mecanismos de asignación de recursos, el ingreso agropecuario y los excedentes<sup>1</sup>. En tanto, otras propuestas modifican coyunturalmente la distribución de recursos, mostrando una fuerte variabilidad de acuerdo a las condiciones económicas y el estado de la puja distributiva. Tal es el caso, de acuerdo al autor, de la evolución de las retenciones y la política cambiaria. Finalmente, y siguiendo a Sábato (1981) las propuestas que pueden

---

<sup>1</sup> Este es el caso de la colonización provincial, el proyecto de regulación de los contratos agrarios, el Impuesto a la Tierra Libre de Mejoras (ITLM) y las distintas formas de intervención establecidas en PRONAGRO para controlar la rentabilidad del sector.

ejecutarse sin grandes dificultades suelen no presentar conflictos sectoriales, tales como las políticas crediticias y aquellas tecnológicas.

### **b) Las clasificación de las políticas de acuerdo a su plazo**

Una segunda clasificación de las políticas públicas con incidencia en la región pampeana es definida por Fiorentino (1984), donde se diferencia una política agraria de largo plazo –orientada a producir modificaciones estructurales en la producción y distribución de la riqueza agrícola- de aquella de corto plazo, cuyo objeto es controlar las fluctuaciones del sistema económico<sup>2</sup>. El autor incluye entre las primeras al control del tipo de cambio y los impuestos a las exportaciones para aislar los precios agrícolas domésticos de los internacionales, y a la política de redistribución de tierras -la cual no revestirá gran trascendencia en nuestro país-.

Ahora bien, la política de largo plazo se concentrará entre 1940 y 1960 en los niveles de precios agrícolas<sup>3</sup>. Esta etapa se caracteriza por la existencia de pujas entre proyectos industrialistas que impulsan precios agropecuarios internos menores a los vigentes en el mercado mundial, y otros liberales, quienes abogan por la garantía de aquellos alineados con los internacionales. Siguiendo las posibilidades determinadas fundamentalmente por factores exógenos, ciertos gobiernos avanzarán en cambios en los precios relativos de acuerdo al impulso buscado a un proyecto de desarrollo industrial autónomo.

El segundo período –posterior a 1960- implica la consolidación de la política tecnológica orientada a superar el estancamiento que afecta al sector. El incremento de la productividad a través de la profundización del cambio tecnológico permite que la producción puede incrementarse sin modificar en forma

---

<sup>2</sup> Comparando esta clasificación con la comentada previamente, en el enfoque de Lattuada (2002), ciertas políticas de largo plazo podrían ser viabilizadas, mientras que otras no encontrarían ningún contexto apto para su aplicación.

<sup>3</sup> El autor incluye a la política de precios entre aquellas de largo plazo, aduciendo que mientras en el corto plazo la misma responde a problemas coyunturales, en el largo plazo incidiría en los incentivos a la inversión.

relevante los precios recibidos por los productores, de manera de reducir el impacto interno de un cambio en los precios relativos<sup>4</sup>.

El esfuerzo tecnológico que tiene lugar en la década del 60 y parte del 70 – materializado en la incorporación de nuevas variedades en cereales y oleaginosas- mostrará resultados importantes recién a partir de la segunda mitad de los 70s, evidenciando una característica propia de la política tecnológica: la existencia de un retraso en el impacto. (Fiorentino, 1984)

### **c) La política agropecuaria durante la vigencia de la matriz sustitutiva y la correspondiente a la valorización financiera<sup>5</sup>**

Mientras la vigencia de la matriz sustitutiva de importaciones implica que las crisis se vinculen con la necesidad de divisas provocada por el crecimiento industrial y las crecientes necesidades de insumos y maquinarias importados, en el período posterior a 1977 las restricciones serán impuestas por la búsqueda de financiamiento para afrontar los pagos tanto de los servicios de la deuda como la remisión de utilidades y dividendos de empresas extranjeras. Sin embargo, los sectores más concentrados pasarán a su vez a beneficiarse de la especulación financiera característica del régimen vigente. (Basualdo y Khavisse, 1993). A su vez, debe también considerarse que con el fuerte incremento de los flujos internacionales de capital, las posibilidades de financiamiento dejan de reducirse en forma exclusiva al resultado de la balanza comercial, por lo que la producción agropecuaria exportable pierde el rol de fuente prácticamente única del proceso de acumulación nacional.

---

<sup>4</sup> El hecho de que en ocasiones el incremento en los precios agrícolas internos no redunde en incrementos de la producción, pone en duda para vastos sectores que la clave del estancamiento sea un problema de incentivos vinculado con los precios recibidos.

<sup>5</sup> La valorización financiera se define como la colocación del excedente por parte de las grandes firmas en diversos activos financieros (títulos, bonos, depósitos, entre otros) en el mercado interno e internacional. Este proceso irrumpe y se constituye en predominante en la economía argentina desde fines de los 1970s, y se expande tanto debido a que las tasas de interés, o la vinculación entre ellas, supera a la rentabilidad de otras actividades económicas, como así también al hecho de que el acelerado incremento del endeudamiento externo posibilita la remisión de capital local al exterior (Arceo y Basualdo, 2002)

Así, en el marco de la matriz sustitutiva, luego de que las crisis de balanza (*stop*) de pagos y sucesivas devaluaciones permiten alcanzar una mayor tranquilidad para el sector externo, y dado que el proceso de acumulación se sustenta fundamentalmente en el desarrollo del mercado interno, será privilegiada una política de precios bajos y, en general, de aumento del consumo popular (*go*). El incremento de las exportaciones no es apremiante, por lo que los precios de la producción agrícola se mantienen bajos en términos relativos –vía impuestos a la exportación-, buscando que una parte importante del salario se destine a la adquisición de bienes industriales (Diamand, 1973)

En estos períodos, los reducidos precios internos suelen ser compensados con créditos de fomento y desgravaciones impositivas, los cuales pueden aplicarse gracias al crecimiento de la actividad económica (Fiorentino, 1984). Evidentemente, estas medidas dependerán de otros factores, tales como las pujas internas y el signo del gobierno de turno, por lo que como vemos los factores estructurales diseñan el tablero en el cual el resto de las variables determinan el desenvolvimiento efectivos de las políticas, y su impacto.

Avanzada esta fase, el aumento en las importaciones conduce a la fase de contracción. Es necesario un aumento de las exportaciones y disminución de las importaciones para incrementar el resultado de la balanza comercial. Esto se consigue por medio de una contracción de la actividad, reduciendo salarios y así el consumo y la demanda de importaciones. Por medio de un incremento en los precios internos se procura tanto incrementar la inversión y producción agropecuaria, y como consecuencia estimular las exportaciones del sector, como reducir la demanda interna y contraer consecuentemente las importaciones. La devaluación abrupta –acompañada generalmente por un aumento en parte compensatorio de las retenciones- es el instrumento de política utilizado. Luego

las retenciones son reducidas en forma paulatina, junto con la cuantía y los niveles de subsidio del crédito agrícola<sup>6</sup>.

Por lo tanto, si bien la política de precios de corto plazo materializa las pujas distributivas en cuanto a la extracción del excedente del sector agropecuario – sucediéndose fases “liberales” e “industrialistas”-, en ninguno de ambos períodos se modifican los instrumentos ni las estrategias. Aún las propuestas más liberales requieren la exacción de excedentes (vía brechas amplias entre precios internos e internacionales) para los objetivos de estabilización, al tiempo que durante los períodos de estímulo a la producción industrial se requieren incentivos (aunque sea) mínimos a la producción.

Con respecto a la modificación en la política agropecuaria durante la vigencia del modelo de valorización financiera, Basualdo y Khavisse (1993) utilizan como evidencia el cambio en el ciclo ganadero. En 1977 –año en que se lanza la Reforma Financiera- se inicia un excesivamente largo período de liquidación ganadera. A diferencia de lo observado históricamente en el sector, como contrapartida de la liquidación ganadera no se expande la superficie agrícola. Este comportamiento es acompañado por una reducción en la inversión sectorial – hasta al menos mediados de los 80- y un incremento en el endeudamiento, al igual que el resto de los sectores de la economía luego de una fuerte licuación por los procesos inflacionarios de mediados de los 70s. En este contexto, los autores aseguran que el excedente sectorial se dirige hasta 1980 a la valorización financiera, y secundariamente a la cancelación de deudas bancarias<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Como vemos, el autor encuentra mecanismos compensatorios: mientras cuando tiene lugar una sobrevaluación de la moneda se profundiza la política de créditos y desgravaciones impositivas, las devaluaciones suelen ser acompañadas por impuestos a la exportación.

<sup>7</sup> Los ciclos ganaderos son fluctuaciones en las existencias y faena de ganado vacuno, vinculadas a cambios en la demanda y los precios internos e internacionales. Su evolución afecta a los precios internos, los salarios reales y al sector externo de la economía. Históricamente, cuando se incrementan los precios, los productores retienen existencias –tanto hembras como animales jóvenes (terneros y novillitos, para producir más carne por animal)-, dado que el ganado es tanto bien de capital como de consumo final. La CEPAL (1988) explica que la mayor receptividad ganadera –por implantación de pasturas y el desplazamiento de los ganados ovinos y equinos- permite compatibilizar el crecimiento de la ganadería vacuna con el mantenimiento o expansión del área destinada a cosecha.



#### **d) La política agropecuaria determinada por modificaciones en la renta de la tierra**

La interpretación de la política agropecuaria bajo esta perspectiva es presentada por Juan Iñigo Carrera (1998). De acuerdo al autor, cuando la renta se incrementa, son fortalecidos aquellos instrumentos que permiten su apropiación por parte del capital industrial. Así, la moneda nacional tiende a la sobrevaluación, se incrementan los impuestos a la exportación, el déficit público y la negatividad de la tasa de interés real. Como consecuencia de este proceso expansivo, se reduce el desempleo e incrementa el salario, al tiempo que los pequeños capitales se expanden. El Estado se apropia de la renta en forma manifiesta, proceso que se expresa de acuerdo a Iñigo Carrera como una alianza de clases entre los trabajadores y la pequeña burguesía.

Sin embargo, cuando la renta detiene su expansión acelerada, aparece en forma manifiesta la limitación específica de la escala del proceso nacional de acumulación. Así, se reduce la tasa de crecimiento de la economía nacional, y el desempleo crece reduciendo el salario. En este contexto, el Estado se retira del proceso de apropiación de la renta diferencial de la tierra que lo caracteriza previamente.

El autor encontrará a los ciclos del *stop&go* como expresiones del violento cambio en la masa de renta apropiable, siendo esta última la que determina el pase del auge a la depresión. Las políticas fluctuantes no procuran provocar una fluctuación mayor de los precios de primera venta de las mercancías agrarias al interior del país en relación a los precios del mercado mundial, sino que tienden a estabilizar a aquellos respecto de éstos.

Por lo tanto, los bruscos cambios en las políticas nacionales son la forma en que se manifiesta la apropiación de la renta por parte del capital industrial en el ámbito nacional. Cuando los precios del mercado mundial crecen, encerrando la posibilidad de una renta aumentada, las políticas públicas extraen el excedente incrementado de los terratenientes, limitando la suba de los precios internos.

Cuando llega el momento de la baja de la renta encerrada en la baja de los precios del mercado mundial, las políticas se revierten, haciendo que los precios acompañen de modo atenuado esa baja. Así, de acuerdo al autor, la renta recibida por los terratenientes es en de hecho relativamente estable.

## **2) La política comercial, cambiaria y de precios recibidos por los productores**

Los precios internacionales constituyen el principal determinante de los precios internos, tanto por el hecho de que la Argentina exporte la mayor parte de su producción granaria como porque nuestro país sea tomador de precios. El valor FOB en puertos argentinos, sin embargo, es menor que el precio internacional, tanto por diferencias en la calidad como por características propias de los fletes, el calado de buques y la velocidad de embarque, entre otros. La primera reducción interna que se realiza sobre el valor de puertos argentinos se refiere a los descuentos a las exportaciones, a partir de lo cual se obtiene el precio FAS –valor recibido por los productos colocados “al costado del vapor”-. En tanto, la segunda deducción se debe a la diferencia entre el precio FAS cotizado en dólares y el precio dársena expresado en moneda local. Este reducción incluye el ingreso del exportador y la transferencia de ingresos vía impacto cambiario. A partir del precio Dársena –referencia para las transacciones dentro del país- se deduce el ingreso de los agentes que intervienen en la comercialización interna, para obtener finalmente el “precio chacra” o ingreso bruto del productor<sup>8</sup>.

Con respecto a la política pública, por lo tanto, los precios recibidos por los productores dependen, dados los precios internacionales, del tipo de cambio y los impuestos a las exportaciones. Sin embargo, de acuerdo a Fiorentino, 1984, considerando el mediano y largo plazo, los límites para utilizar estos instrumentos son estrechos, ya que los precios externos se determinan en forma exógena y el tipo de cambio puede flotar en forma limitada.

---

<sup>8</sup> El precio utilizado en el presente trabajo es aquel provisto por la Cámara Arbitral de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, o sea, el precio mayorista interno.

Las devaluaciones que tienen lugar desde mediados de 1975 hasta marzo del 76 en un contexto de crisis del sector externo incrementan los precios relativos internos. Sin embargo, esta mejora será más que compensada por la reducción de los precios internacionales<sup>9</sup>. A partir de la recuperación del sector externo hacia 1977, se inicia un período de retraso cambiario que se extiende hasta 1981, el cual no sólo deteriora la relación con los precios internacionales en alza, sino que deprime los precios internos<sup>10</sup>. (Cuccia, 1983)

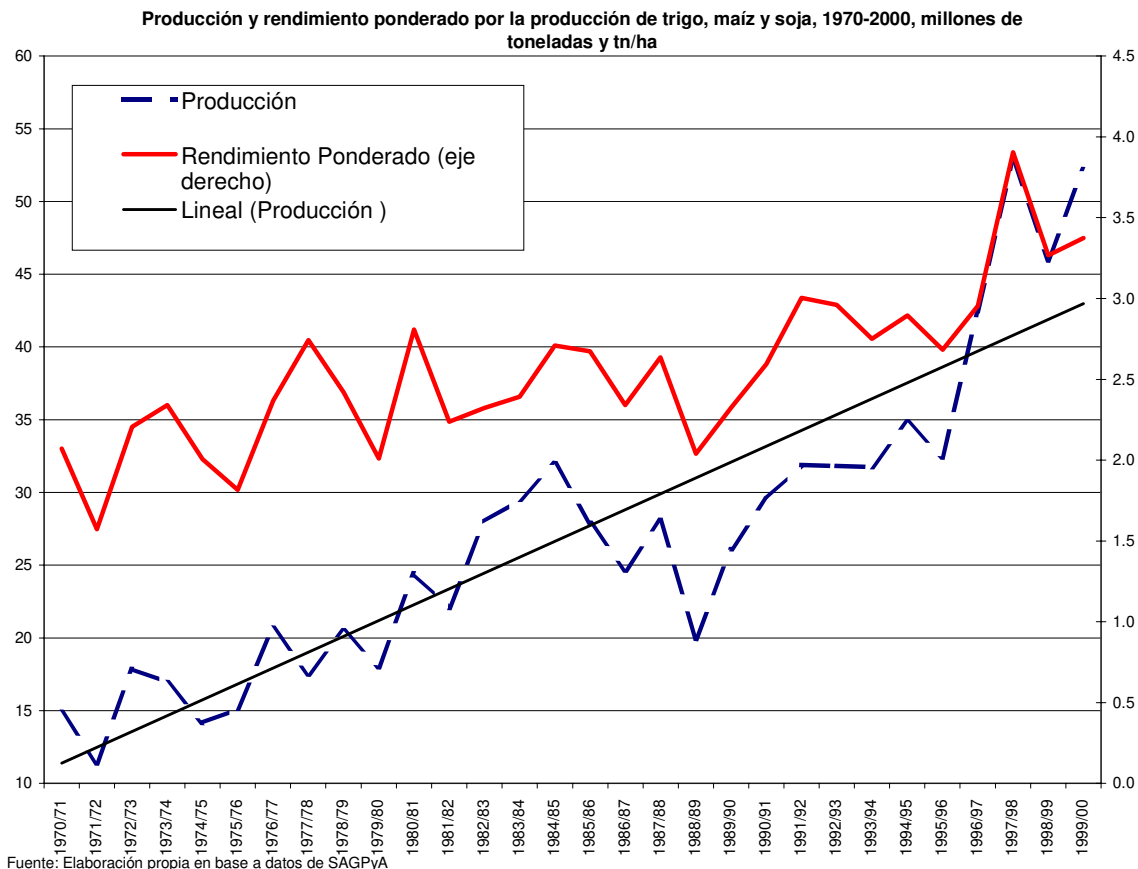
Por lo tanto, la tendencia creciente de la producción de granos que tiene lugar en 1976-81 –Gráfico 1-, más allá de sus oscilaciones, no se debe a una mejora en los precios relativos, ya que el promedio de los precios agropecuarios fue el más bajo de la década y uno de los menores del período 1955-1982, sino a la maduración de los cambios tecnológicos que se habían venido desarrollando desde décadas atrás (Lattuada, 2002). Los aumentos de rendimientos se profundizan en la segunda mitad de los 70s, permitiendo compensar la baja de los precios y obtener cosechas record que permiten también alcanzar altos niveles de exportaciones. (Cuccia, 1983).

---

<sup>9</sup> En este contexto, en 1977/8 son eliminados temporalmente los derechos a la exportación, para ser reintroducidos en 1979.

<sup>10</sup> Evidentemente, esto es especialmente grave en aquellos productos con precios internacionales en baja, tales como las oleaginosas.

### Gráfico 1



Con respecto a la forma de comercialización, en 1976 la ley 20.753 que establece que el Estado puede reservarse en forma exclusiva la comercialización de aquellos granos que dispusiera el Poder Ejecutivo es derogada<sup>11</sup>. En 1977-1981 se inicia una política de apertura de la economía que procura alinear los precios internos y los internacionales, siendo que la participación de la Junta Nacional de Granos (JNG) sufre una fuerte reducción y es sustituido el precio único por el precio sostén (y mínimo). Se elimina el monopolio del comercio de granos entre abril (girasol) y septiembre (trigo). En la campaña 1976/7, se establecen precios oficiales para el trigo, maíz y sorgo mayores en moneda constante respecto a los observados en la campaña anterior. (Cuccia, 1983)

<sup>11</sup> La injerencia de la JNG en 1974-76 había sido importante, participando del 52.9% del comercio de exportación de trigo, 62% del de maíz y 25% del de sorgo (León y Rossi, 2003a).

Las actividades de la JNG se modifican drásticamente, ya que pasa a cumplir funciones subsidiarias y de menor importancia, como administrar los elevadores terminales, las instalaciones de campo, tipificar los granos comercializados, controlar su calidad, administrar las transacciones externas y comercializar a precio sostén para aquella producción que no puede colocarse por medios privados.

En este punto, resulta relevante realizar una observación. Desde la constitución de los organismos reguladores del comercio y la producción de granos en la década del 30, el signo en la intervención fue modificado frecuentemente, pasando, por ejemplo, de establecerse precios mínimos a precios únicos. Por lo tanto, dado que las mismas instituciones alternan el signo de su intervención, no puede aducirse que la clave de los problemas propios en el agro pampeano se encuentre en la falta de instituciones o políticas públicas.

Así, resulta relevante notar que encontramos en la estructura productiva argentina los límites al desarrollo de una política agropecuaria lineal o continuada a través del tiempo, y que el rol central que continúa ocupando la producción agropecuaria exportable en los diversos regímenes de acumulación implica que la política pública deba modificarse en forma abrupta y frecuente.

La crisis del sector externo que tiene lugar en 1981/2 conduce a intensas devaluaciones incrementando la relación entre precios internos e internacionales. Como se observa en el Cuadro 1, entre 1980 y 1982, el precio interno de maíz se reduce apenas un 4%, mientras que el valor FOB cae en aproximadamente un 40%. En el caso del girasol, a pesar de la caída en el precio internacional del 18%, el valor se incrementa fronteras adentro un 39%. Similar tendencia se observa en el caso de la soja, con una caída del precio FOB del 21% y un crecimiento del valor interno cercano al 30%, y en trigo –caída del 43% y crecimiento del 19%-.

**Cuadro 1. Precios internos\* y precios FOB Puertos Argentinos\*\*, 1980-2000,  
números índice 1980=100**

Año	Maíz		Girasol		Soja		Trigo	
	P interno	P FOB	P interno	P FOB	P interno	P FOB	P interno	P FOB
1980	100	100	100	100	100	100	100	100
1981	97	78	144	99	109	92	118	92
1982	96	61	139	88	127	79	119	57
1983	114	74	152	94	144	88	90	48
1984	111	75	165	126	123	86	80	46
1985	101	60	133	85	112	69	78	36
1986	87	46	91	63	105	66	79	31
1987	80	44	117	62	138	68	87	31
1988	99	55	140	88	164	92	103	43
1989	103	58	124	75	138	78	104	50
1990	79	61	86	70	87	70	82	42
1991	80	56	91	67	94	70	58	32
1992	81	55	95	68	104	69	78	40
1993	91	56	122	79	117	72	87	42
1994	90	57	127	84	120	74	79	41
1995	90	61	108	81	97	70	105	54
1996	112	77	106	76	131	85	118	65
1997	79	55	103	76	133	88	83	47
1998	73	51	119	88	96	68	67	37
1999	72	46	77	61	81	53	68	35
2000	62	40	70	47	87	54	64	34

Fuente. Elaboración propia en base a datos de la Bolsa de Cereales, SAGPyA e INDEC

\*. Precio interno mayorista –Cámara Arbitral de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires- deflactado por IPM nivel general base 1993.

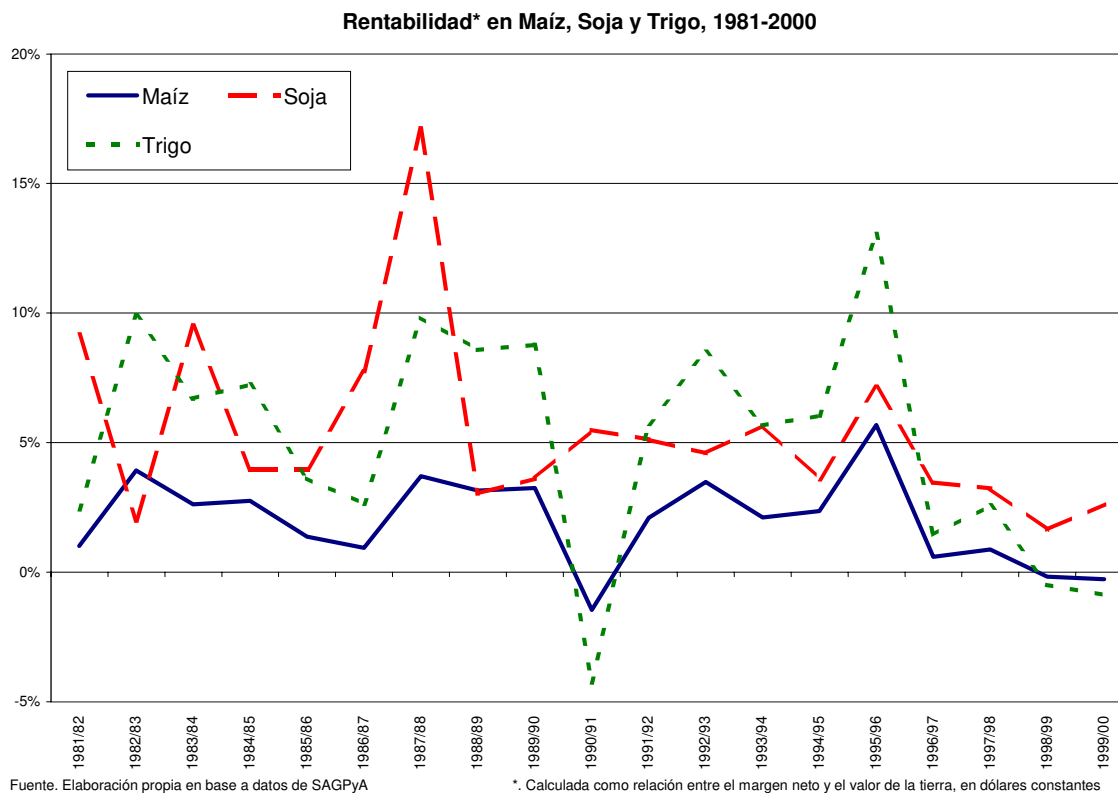
\*\* . Precio FOB Puerto Argentino deflactado por IPM de EE.UU.

En 1983, a pesar de que se manifiesta la necesidad de establecer convenios directos con Estados extranjeros, y por lo tanto fortalecer la JNG, no se sanciona una nueva legislación y el presupuesto es recortado en varias oportunidades ante la presión de la deuda externa (León y Rossi, 2003a). El gobierno constitucional de 1983 goza inicialmente de altos precios internacionales y condiciones climáticas que favorecen la obtención en 1984 de la mayor cosecha de cereales y oleaginosas registradas hasta ese año. En este período expansivo, las políticas cambiaria y fiscal permitieron extraer del sector agropecuario volúmenes importantes de excedentes, con el objeto de responder a las demandas de la deuda externa abultada durante la dictadura.

Así, observamos en el caso del maíz que el precio en el mercado interno crece un 16% entre 1982 y 1984, mientras que el valor FOB lo hace en un 22%. En tanto, la diferencia en el precio interno es aún mayor en el caso del girasol, donde éste aumenta en un 19% mientras el valor FOB lo hace al 43%. Con respecto a la soja, el valor interno de cotización se reduce en un 3%, mientras que el valor internacional se incrementa un 9%. La tendencia se observa aún en el caso del un cultivo como el trigo, donde siendo que se reduce el precio internacional en un 20%, el precio interno cae aún en mayor medida. -32%-. (Cuadro 1)

Los incrementos en la productividad que se obtienen gracias a desarrollos de décadas previas permiten que la caída en el precio interno de los granos se conjugue con márgenes de rentabilidad positivos. En 1984/1985, la tasa de rentabilidad fue del 3% en el caso del maíz, 4% en el de la soja y 7% en el trigo. Mientras que en la campaña siguiente, las rentabilidades fueron del 1%, 4% y 4% respectivamente. (Gráfico 2)

## Gráfico 2



El nuevo gobierno constitucional actúa siguiendo lo que León (1991) considera “criterio productivista”. Es decir, interpreta que dado que el incremento en la producción pampeana se había debido fundamentalmente a la expansión de insumos (semillas híbridas y variedades mejoradas, herbicidas y fertilizantes nitrogenados), y que la demanda de éstos era aún reducida, con la simple promoción del uso de estos insumos se potenciaría rápidamente la producción, la exportación y, como consecuencia, el superávit comercial<sup>12</sup>

Sin embargo, desde 1984 se inicia una tendencia descendente de los precios internacionales de los granos. El Plan Austral de junio de 1985 tiene éxito en los primeros nueve meses de aplicación para combatir el incremento de los precios, reduciendo la inflación del 30% al 3,1% mensual promedio. Sin embargo, será afectado en su continuidad por el creciente deterioro del sector externo: Las

<sup>12</sup> Así, uno de los ejes del Programa PRONAGRO consiste en la profundización del cambio tecnológico mediante el fomento del uso de agroquímicos.



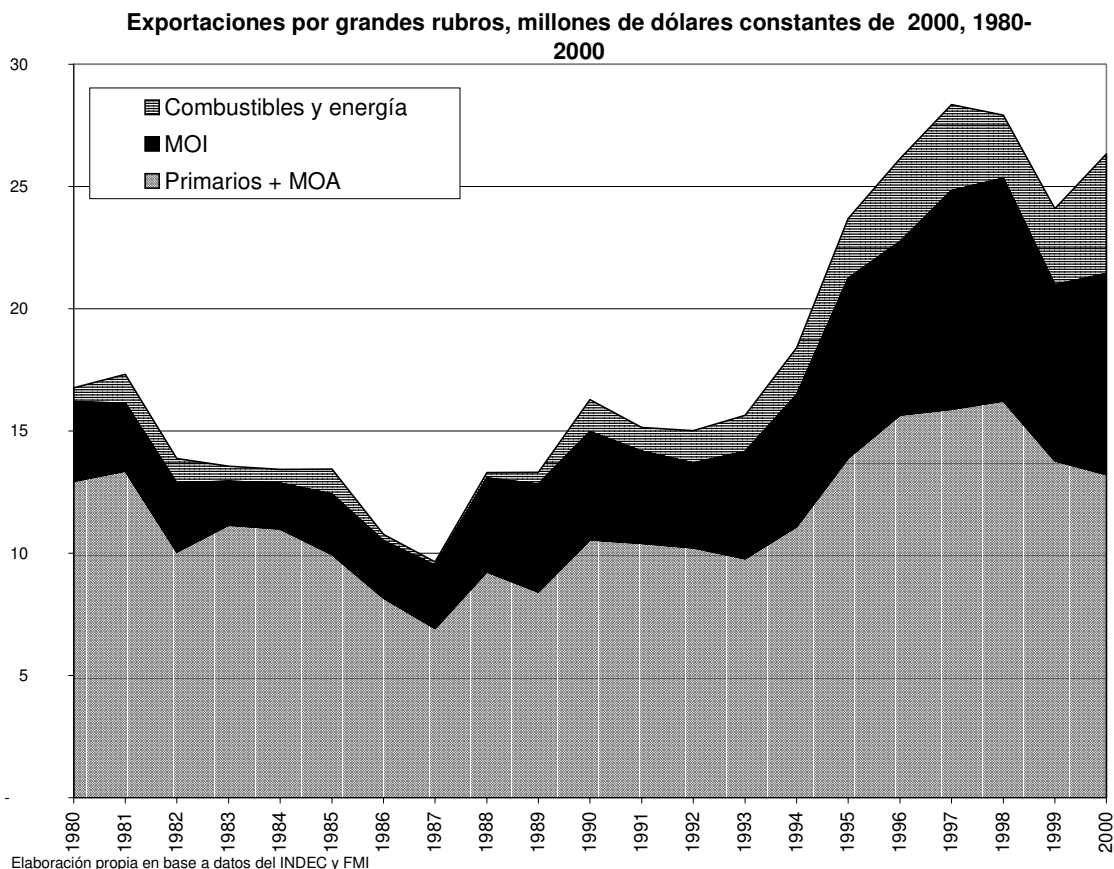
exportaciones caen fuertemente por la reducción de los embarques de productos agropecuarios pampeanos. Los menores volúmenes para exportar sumados a la caída de los precios internacionales, redujeron el ingreso de divisas, cuando éstas resultaban crecientemente necesarias para afrontar las exigencias de la deuda externa (Barsky y Gelman, 2001). –Gráfico 3-

Esta tendencia alcanza máxima profundidad en 1986 como consecuencia de una mayor producción internacional que deriva en acumulación de stocks y en la implementación de agresivas políticas de exportación –que incluyó el gran incremento de los subsidios por parte de la Comunidad Económica Europea y de EE.UU.-.

En este marco, las retenciones son reducidas levemente en 1985-6, y se instrumentan otras medidas – como la reducción de ciertos impuestos, el aumento en los precios sostén para determinados productos, el otorgamiento de créditos ajustables para pequeños y medianos productores-; que sin embargo no logran atenuar la gran caída en los ingresos. (Lattuada, 2002)

El precio FOB del maíz se reduce un 38% entre 1984 y 1986, mientras que internamente esta reducción será inferior –22%-. En el caso del girasol, se observa la misma tendencia, con una fuerte reducción del precio internacional (50%) que se ve levemente atenuada internamente (-45%). En el caso de la soja, el precio interno se reduce un 8% menos que aquel internacional, mientras que en trigo la caída del precio FOB es del 33%, cuando el precio interno crece levemente (2%). –Cuadro 1-

### Gráfico 3



Si observamos nuevamente el gráfico 1, notaremos que la producción cae fuertemente entre las campañas 1984-5 y 1986-7, para crecer levemente hacia 1987-8 y alcanzar un mínimo en la campaña siguiente. A partir de ese momento, el incremento en la producción agregada será prácticamente ininterrumpido hasta la conclusión del período considerado.

En agosto de 1988 se lanza el Plan Primavera en procura de controlar la inflación mediante una profundización de la apertura económica. Se implementa un sistema de tipos de cambio diferenciales a favor de la industria. Mientras las importaciones se realizan al tipo de cambio financiero, al igual que el 50% de las exportaciones industriales, la totalidad de las exportaciones agropecuarias y el restante 50% de las industriales se liquidarían al tipo de cambio comercial, el cual es un 20% inferior al anterior. A pesar de que la rentabilidad de agro se mantiene en niveles

aceptables, todas las corporaciones reclaman por la “discriminación” existente. (Lattuada, 2002). Si observamos el gráfico 2 presentado en páginas previas, la tasa de rentabilidad en la campaña 1987/88 es del 4% en el caso del maíz, 17% en el caso de la soja, y 10% para el trigo.

La década del 80 –al igual que el decenio previo- se caracterizará por presentar un contexto sumamente fluctuantes en cuanto al establecimiento de retenciones y bruscos movimientos del tipo de cambio, en el marco de importantes oscilaciones de precios internacionales en cereales y oleaginosas. Sin embargo, a pesar de las oscilaciones en el precio recibido por los productores, los aumentos de productividad determinadas por el cambio tecnológico introducido en la agricultura en los 60s permiten en promedio obtener rentabilidades adecuadas. (Barsky y Gelman, 2001)

En 1989, y basado en la Ley Global de Emergencia Económica, se anuncia un plan de eliminación completa de los derechos de exportación, que se instrumenta posteriormente por la aparición de un rebrote hiperinflacionario desatado a fines de 1989. Inicialmente, la fuerte recesión disminuye las importaciones utilizadas para la producción industrial, determinando un superávit en la balanza comercial. Dado que inicialmente se establece un tipo de cambio libre, la sobreoferta de divisas en la fuertemente dolarizada economía argentina provocó un importante retraso cambiario. La sobrevaluación de la moneda se utiliza como freno al resto de los precios de la economía.

También en 1989 se decide liberar por completo el mercado granario. Al retirarse el financiamiento a la JNG<sup>13</sup> se la excluye del mercado de exportación<sup>14</sup>. La Ley 23.696/89 dispone la privatización o concesión de los elevadores portuarios de la

---

<sup>13</sup> A inicios del gobierno de Menem se modifica la composición de la JNG, quedando cuatro representantes de corporaciones agrarias, uno por la industria molinera, uno por el sector comercializador privado de granos y dos representantes del Estado.

<sup>14</sup> Hasta 1991 la JNG negocia acuerdos directos con los países que centralizan su comercio exterior en organismos oficiales. En esta actividad, suele causar fuertes incrementos en los precios pagados por demandantes extranjeros, lo que incrementa los precios internos perjudicando a las empresas privadas de exportación.

JNG, proceso que culminó en 1994<sup>15</sup>. La política comienza por la privatización de las terminales superavitarias, conservando la JNG aquellas ubicadas en el interior del país. Este proceso implicó mayores quebrantos para la institución. (Barsky, 1993)

La Ley de Convertibilidad N° 23.928 de marzo de 1991 procura la estabilización de la moneda al declarar la convertibilidad del austral con el dólar estadounidense, siendo que 10.000 australes serán considerados equivalentes a un dólar. Asimismo, en enero de 1992 es creado el peso, a una paridad de 10.000 australes. El tipo de cambio efectivo recibido por los productores pasa a estar establecido por esta Ley, y por las modificaciones de impuestos o reembolsos sobre la exportación: sucesivas reducciones y eliminaciones de las retenciones, la contribución destinada al INTA -1.5%- y el otorgamiento de reembolsos simétricos a los aranceles a la importación.

En tanto, hacia fines de 1991 mediante el decreto 2284 conocido como de “desregulación de la economía” se establece la desaparición de la mayor parte de los organismos del Estado que intervenían en el comercio de la producción agropecuaria. El decreto abarca cuatro áreas: i) mercado interno de bienes y servicios, ii) comercio exterior, iii) regulaciones públicas de mercados de productos regionales y iv) de industrias de capital intensivo y mercado de capitales. Son derogadas la mayor parte de las restricciones cuantitativas, permisos, autorizaciones y trámites requeridos para la exportación<sup>16</sup>.

La eliminación de los precios sostén establecidos por la JNG implicó la reducción de entre un 25/30% en los valores recibidos por los productores de aquellas

---

<sup>15</sup> Hacia mediados de los 80s, los elevadores de la Junta canalizaban el 57% de los embarques totales de granos del país –correspondiendo a elevadores privados el 28% y a embarques directos por muelles oficiales el 15%- Barsky y Gelman (2001).

<sup>16</sup> Además de la JNG, son disueltas la Junta Nacional de Carnes, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, la Dirección Nacional del Azúcar, el Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate, la Comisión Reguladora de la Producción y el Comercio de Yerba Mate, el Instituto Forestal Nacional, el Instituto Nacional de la Actividad Hípica y el Mercado de Concentración Pesquera. Asimismo, se liberan los cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar y azúcar, yerba mate y

regiones del norte argentino ubicadas a distancias mayores que 500km de los puertos de embarque, las cuales no pudieron subsistir sin la garantía de los precios diferenciales que la JNG brindaba. Asimismo, se fortalece el poder de negociación de los exportadores, quienes incrementan su participación en el precio final de venta en mercados externos. Con respecto al comercio interior, la JNG solía adquirir un volumen de trigo que rondaba el 40% en miras a satisfacer las necesidades internas y los compromisos de exportación mediante el abastecimiento a los molinos harineros a lo largo del año –evitando estrangulamientos-. Esta función es eliminada, incrementando los precios finales de venta de la harina ante el mayor control de los molinos (Barsky, 1993). Con la disolución de la JNG, desaparecen también el aval a los productores por la entrega de sus cosechas tanto a acopiadores como a exportadores –establecido en la Resolución 1825- y la instrumentación de planes canje insumo/producto.

De acuerdo a Barsky (1993), el organismo es liquidado como consecuencia de las fuertes presiones ejercidas por los sectores exportadores, con gran incidencia sobre las decisiones de quienes instrumentan las políticas desde la Secretaría de Agricultura. Las entidades agropecuarias, excepto una tibia oposición de la Federación Agraria Argentina (FAA), apoyan la liquidación de la JNG. Mientras la Sociedad Rural Argentina (SRA) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) se manifiestan en este sentido, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), al ignorar esta medida, muestra su consentimiento. León y Rossi, 2003b explican este comportamiento por el hecho de que satisfechas por la abolición de las retenciones, las corporaciones se encontrarían embelesadas por el gobierno de turno, sin poder predecir los efectos negativos de la política desregulatoria. Asimismo, Barsky (1991) menciona que las corporaciones apoyan la liberalización del mercado por cuestiones ideológicas, sin considerar qué es lo más adecuado para sus intereses. Sin embargo, sería también necesario evaluar los intereses de estos sectores en otras actividades beneficiadas por la política económica, como así también el hecho de que seguramente los grandes

---

viñedos, uva y vino. Son eliminadas las regulaciones del mercado de leche e industria láctea – establecidas en la Ley 23.359-.

productores no se ven afectados en la misma medida que aquellos pequeños y medianos por el cese de actividades de la JNG.

El período 1989-1992 se caracteriza por una gran variabilidad en los precios internos fruto de los picos inflacionarios que se observan hasta 1991, por lo que la comparabilidad de precios internos e internacionales resulta atípica y torna difícil tanto la extracción de conclusiones, como la comparación de esta evolución con los cambios en la rentabilidad<sup>17</sup>. En tanto, en 1993-1996 los precios internos aparecen prácticamente alineados con los internacionales, siendo que el valor interno del maíz se incrementa un 38%, con un incremento del precio internacional del 41%. La relación será del 12%-12% en el caso del girasol, 26%-24% en soja y 51%-61% en trigo. (Cuadro 1). La rentabilidad promedio en este período será del 3% para maíz, 5% para soja y 8% en el caso del trigo.

A partir de este momento, se inicia una tendencia decreciente en los precios, la cual se extiende hasta el final del período analizado y se caracterizará también por la alineación de los precios internos y aquellos vigentes en el mercado mundial. La caída de los precios FOB del maíz es del 48%, mientras que internamente la reducción asciende al 45%. Con respecto a los otros productos, las reducciones serán del 38 y 35% respectivamente para el girasol, 37 y 33% para soja y 48 y 46% en el caso del trigo. (Cuadro 1). En tanto, la rentabilidad se reducirá en el período, siendo en promedio del 0% para maíz, 3% para soja y 1% para trigo, aunque como vemos no se tornará negativa para ninguno de los granos analizados .

## **Conclusiones**

Como pudimos observar, el período 1980-2000 presenta una fuerte variabilidad en los precios internacionales -e internos-, las retenciones y el tipo de cambio en la primera década, siendo que los 90s se caracterizan por una práctica alineación de

---

<sup>17</sup> Los datos sobre margen neto fueron provistos por la Secretaria de Agricultura, donde se advierte que los valores presentados para el período 1989/1990 y 1990/91 se han visto distorsionados por los efectos de la hiperinflación

los precios pagados al interior de las fronteras nacionales y aquellos de exportación.

Luego de una fuerte crisis del sector externo a principios de los 80s se producen fuertes devaluaciones que incrementan la relación entre los precios internos y los internacionales buscando impulsar las exportaciones agropecuarias. Junto con el advenimiento de la democracia, y con precios internacionales en alza, será instrumentada una política pública que incrementará la exacción de la renta agraria. A pesar de que la rentabilidad promedio del sector agropecuario resulta positiva, esta política encontrará un límite en la nueva restricción externa, producto de la caída en la producción y en las exportaciones agropecuarias -las cuales resultaban fundamentales para asegurar la provisión de divisas y afrontar los pagos por la deuda externa- y las condiciones desventajosas del mercado mundial.

La caída en los precios internacionales alcanza máxima profundidad en 1986, por el fuerte aumento de la producción internacional, y el consecuente aumento de los subsidios por parte de la Comunidad Económica Europea y los Estados Unidos. En este contexto, se reducen los ingresos de los exportadores y cae la producción, a pesar de los intentos de atenuación mediante la modificación de la política pública.

Dado que los precios son exógenos, el cambio tecnológico que aumenta la productividad y la producción no origina una caída de los mismos, por lo que aumenta la rentabilidad agropecuaria. Esto conduce indefectiblemente a una mayor renta de la tierra. (Barsky, 1991). Así, observamos que aún en períodos con precios en baja, la rentabilidad se mantuvo en niveles positivos, permitiendo que la tendencia de la producción fuera creciente, a pesar de las fuertes oscilaciones.

La década del 90, en tanto, evidenciará un fuerte crecimiento de la producción y la productividad agropecuaria, en el marco de la fuerte liberalización de los mercados y la disolución de organismos reguladores de la producción y el comercio de granos. La caída de precios observada desde mediados de la década será

acompañada por reducciones en la rentabilidad, la cual sin embargo no resultará negativa para ninguno de los granos analizados.

### **Referencias Bibliográficas**

Arceo, E. y E. Basualdo (2002), "Las privatizaciones y la consolidación del capital en la economía argentina" en Azpiazu, D. (comp.), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Colección Economía Política Argentina, Buenos Aires

Barsky, O. (1991), "Martínez de Hoz y el desarrollo de políticas agrarias en la Argentina" en O. Barsky y A. Bocco (eds), *Respuesta a Martínez de Hoz*, Ediciones Imago Mundi, Buenos Aires

Barsky, O. (1993), "La evolución de las políticas agrarias en Argentina", en M. Bonaudo y A. Pucciarelli, *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones*, Tomo III, CEAL. Buenos Aires

Barsky, O. y J. Gelman (2001), *Historia del agro argentino: desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Editorial Grijalbo Mondadori, Buenos Aires

Basualdo, E y Khavisse M. (1993), *El nuevo poder terrateniente*, Editorial Planeta, Buenos Aires

CEPAL (1988), "Tendencias y fluctuaciones del sector agropecuario pampeano", Documento de Trabajo N°29

Cuccia, L. (1983), "La política agropecuaria y la política económica argentina. 1955-1980", Consulta CEPAL/FAO de exportación sobre estilos de desarrollo y política agropecuaria, Santiago, noviembre

Diamand, M. (1973), *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia: Economía para las estructuras productivas desequilibradas. Caso argentino*, Paidós, Buenos Aires



Fiorentino, R. (1984), "La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas", Proyecto Alternativo de Políticas Agrarias, Documento N°5, Versión Preliminar, julio

Iñigo Carrera, J. B. (1998), "La acumulación de capital en la Argentina", Centro para la Investigación como crítica práctica, Buenos Aires, agosto

Lattuada, M. (2002), "La política agraria radical en el marco de la transición democrática argentina (1983-1989)", *XIII Economic History Congress*, Buenos Aires, 22-26 de Julio.

León, C. (1991), "El sector agropecuario durante la década del 80: de la euforia productivista a la crisis de improvisación", *Realidad Económica* N°99, 2° Bimestre

León, C. A. y C. A Rossi (2003a), "Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (I). La Junta Nacional de Granos", *Realidad Económica* N° 196, IADE, Buenos Aires

León, C. A. Y C.A Rossi (2003b), "Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II): El Consejo Agrario Nacional", *Realidad Económica* N° 198, IADE, Buenos Aires

Sábato, J. F. (1981), *La pampa pródiga. Claves de una frustración*, CISEA