

UN SIGLO DE HISTORIA DE POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN ARGENTINA

Frecuentemente se ha presentado al sector agropecuario como enfrentado al industrial, por eso en este artículo se expondrá el rol que desempeñaron las políticas agropecuarias en la agenda de los presidentes desde Hipólito Yrigoyen (1916-1922) hasta Cristina Fernández de Kirchner.

El primero de los mandatarios mencionados, gobernó un país que venía de la bonanza de la etapa agroexportadora de la generación del 80 y hasta la 1ª guerra mundial, en donde el sector se vio impulsado por la demanda de los países desarrollados. Este conflicto bélico impactó negativamente en el sector porque los países demandaron menos y eso provocó tensiones sociales en las urbes.

El gobierno de Yrigoyen otorgó créditos al sector para la adquisición de semillas y tierras, e intervino en la comercialización de los productos, incluso llegó a utilizar la marina mercante para el traslado de las exportaciones del sector. La ganadería ganó participación en las ventas al exterior, frente a la agricultura.

Bajo el mandato de Alvear (1922-1928), lo más notorio fue la declaración de Argentina como país con aftosa por parte de Estados Unidos, lo que hizo caer la actividad de la ganadería. Inglaterra amenazaba con el "uso de la preferencia imperial", lo que perjudicó a la ganadería. Los ingleses sostenían que pasarían a comprarle a sus colonias en lugar de a nuestro país.

En la segunda presidencia de Yrigoyen (1928-1930) se termina de crear el Banco Agrícola y se modifica la ley de arrendamientos extendiendo el plazo de los contratos, lo que lleva tranquilidad a los arrendaban tierra agrícola. En cuanto al comercio internacional, el mismo dejó de ser multilateral.

La crisis económica de 1929 provocó un aumento de la participación de Argentina en el comercio mundial de granos, pero la dependencia respecto al sector externo era notoria en mercados oligopsonicos, por lo que los vaivenes de precios provocaban ciclos en la actividad de nuestro país.

A partir de ese momento, la industria fue el elemento dinámico de la expansión económica fomentada por la depreciación de la moneda y el control de cambios.

La Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) perjudicó al sector agropecuario en cuanto al abastecimiento de los insumos importados, pero provocó un aumento en la producción de arroz, azúcar, tabaco, entre otros productos no tradicionales.

Bajo el gobierno de Uriburu (1930-1932) el hecho más destacado fue la creación de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA).

En la presidencia de Justo se firma el pacto Roca Runciman (1933) por el cual se intercambiaba cereal con Inglaterra a cambio de un trato preferencial de sus inversiones, que principalmente se orientaron al sector ferroviario. En ese mismo año se creó la Junta Nacional de Carnes. Y en 1935 se produjo el atentado contra el congresista Lisandro de La Torre por la evasión impositiva de los frigoríficos.

Podría decirse que en ese período el desarrollo industrial iba de la mano del agropecuario, hecho inédito hasta el momento en la historia de nuestro país.

La Segunda Guerra Mundial provocó recesión en Argentina por las hostilidades y cierres de mercados. Luego aumentó nuestro saldo acreedor de libras esterlinas por el aumento de las ventas, principalmente a Inglaterra. Los cereales argentinos constituyeron el alimento para muchos de los habitantes de los países en guerra, y la lana de nuestras ovejas se utilizó para la fabricación de los uniformes de los soldados.

El ministro Federico Pinedo adhería a la división. Internacional del trabajo aunque algunos ruralistas de la Sociedad Rural Argentina tuvieran objeciones.

En los gobiernos sucesivos de Domingo Perón (1946-1952) y (1952-1955) se consideró al sector como "la gallina de los huevos de oro". Hubo enfrentamientos con la Sociedad Rural Argentina por el tema de la tenencia de la tierra y el impuesto a la renta mínima presunta que gravaba a los campos en función de la renta que hubieran tenido si se hubieran usado para producir, induciéndoles de esa forma a que sus propietarios los exploten.

Otro hecho relevante en este período fue la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), organismo que se encargaba de comprar los productos agropecuarios a los productores, pagándoles un precio bajo y exportándolo por un mayor valor, de manera de aportar una fuente importante de ingresos al Estado. Otra consecuencia de ese mecanismo de comercialización implementado por el gobierno era el bajo costo de los productos del sector en el mercado interno, lo que abarataba el costo de la canasta familiar, lo que se capitalizó en el voto de la masa obrera hacia Perón.

También se estableció el Estatuto del Peón de campo, lo que significaba que ellos gozarían de los mismos derechos que se le dieron a los empleados urbanos (vacaciones pagas, sueldo anual complementario, entre otros).

En 1951-1952 hubo sequías que perjudicaron al sector y a partir de allí el gobierno apoyó a los productores con créditos accesibles.

En 1955 un golpe de Estado derroca a Perón. El gobierno de la Revolución Libertadora siguió las recomendaciones de Raúl Prebisch devaluando el peso, estimulando las exportaciones y desmantelando el IAPI. Se derogó por decreto la suspensión de desalojos que había implantado el peronismo. Mediante una reforma impositiva se alentó la inversión en el sector.

El desarrollismo del presidente Frondizi (1958-1962) fue una visión integrista del agro y la industria, ya que reconoció el rol estratégico del sector y denunció la transferencia hacia la industria. Se eliminaron los controles de cambio, la intervención en los precios del sector, se favoreció la entrada de capitales para financiar el desarrollo y tecnificación del agro.

En el gobierno de Illia (1963-1966) hubo mucha participación de la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos y se alentaron las exportaciones, pero con tibios esfuerzos de cambios a largo plazo.

Durante el mandato del General Onganía, el ministro Krieguer Vasena provocó una devaluación de la moneda del 40% en paralelo con la implementación de retenciones al sector agropecuario para captar la renta diferencial de los exportadores debida a la modificación del tipo de cambio.

Además, se alentó la inversión en el sector agropecuario y se volvió a hablar de un impuesto a la tierra resistido por la SRA. Se establecieron precios máximos a la carne porque los precios internacionales de la misma eran muy buenos, lo que provocó un boicot de venta de carnes por parte de los oferentes.

Vuelve el peronismo en 1973 con Héctor Cámpora y luego con Perón y su esposa, Estela Martínez de Perón, que asume en 1974 ante la muerte de éste. Aunque parecía que iba a haber políticas consensuadas, los terratenientes reaccionaron mal a la intervención del gobierno en la comercialización y a la ley de prórroga de arrendamientos porque ésta impedía que los propietarios pudieran recuperar el manejo de sus tierras.

Durante el mandato de la Sra. de Perón, se produjo una espectacular devaluación de la moneda, conocida como el Rodrigazo por ser el Ministro Celestino Rodrigo quien la implementó. Esto produjo una brutal caída del ingreso real de la población.

Por otra parte, la crisis del petróleo de 1973 afectó recesivamente al sector agropecuario por la caída de los términos de intercambio.

La presidenta Perón fue derrocada en 1976 por los militares dando origen a un gobierno de facto que se llamó Proceso de Reorganización Nacional. El mismo dismanteló la intervención en el sector. Además fue un período de buenos precios internacionales. En cuanto al sector cambiario, se aplicó una política de devaluación de la moneda en base a un cronograma que se conoció como "tablita cambiaria" para regular la apertura comercial. También es destacable la apertura de nuevos mercados como el de la Unión Soviética.

El retorno a la democracia de la mano de Raúl Alfonsín en 1983, significó apostar al aumento de las exportaciones para pagar la deuda externa y financiar las importaciones, pero el contexto internacional no era favorable, a lo que se sumaron problemas climáticos. La década del '80 se denominó la "década perdida" porque la mayor parte de los países de América del Sur tuvieron fuertes presiones ocasionados por la carga de la deuda externa.

La presidencia de Carlos Menem en 1989 se caracterizó por la profundización de las políticas liberales que se implementaron durante el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional. Se puso en marcha un plan económico que se denominó Plan de Convertibilidad que significó anclar el valor del peso al del dólar durante una década. Este tipo de cambio de 1 peso = 1 dólar resultó desfavorable para las exportaciones del agro, lo que llevó al aumento de la unidad mínima económica y a la desaparición de un importante número de productores que no pudieron competir. Igualmente se aprovechó la paridad cambiaria para tecnificar al campo a partir de maquinaria importada y, dada la estabilidad de precios que permite a los empresarios programar, se logró modernizar al sector.

Además se concretó el mercado común (MERCOSUR) entre Argentina, Paraguay, Uruguay y Brasil, lo que aumentó el comercio intrabloque, principalmente con el último de los países mencionados.

Por otra parte, por primera vez en la historia se incluyó a la agricultura en la ronda de negociaciones referidas al proteccionismo comercial en la Organización Mundial del Comercio, planteándose un esquema de reducción de los subsidios que otorgan los países desarrollados a los productores agropecuarios de sus países, lo que significa una competencia desleal para los de nuestro país.

La caída del gobierno del presidente De La Rúa, sucesor de Menem y la asunción de Eduardo Duhalde, luego de las cortas presidencias de otros cuatro mandatarios, terminaron en una fuerte devaluación de la moneda con retenciones a los productos del sector, aunque en menor medida a las manufacturas de origen agropecuario para alentar el agregado de valor a los commodities.

Muchas de las políticas del matrimonio de Néstor Kirchner y su sucesora, Cristina Fernández de Kirchner afectaron al sector agropecuario. Entre las más relevantes se puede mencionar la creación del Ministerio de Agricultura con un Consejo Federal para captar la participación de las provincias, la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Otro hecho destacado de ese período fue la controvertida Resolución 125 frente a la cual reaccionaron los referentes del sector (nucleados en la Mesa de Enlace) y la población en general que se sumó a la defensa de los intereses del campo manifestándose en la calle.

Durante este mandato se implementaron créditos a tasas favorables para el sector, principalmente dirigidos a la ganadería, y se suspendieron los desalojos del campo.

Además se apoyó a las agriculturas familiares de tipo campesinado en donde se resalta el trabajo de la mujer.

En el año 2010 se puso en marcha el Plan Estratégico Agroalimentario 2020, cuyo objetivo es aumentar fuertemente la producción y exportación del sector aprovechando los favorables precios internacionales. En su elaboración participaron referentes del sector y muchas universidades, lo que constituye un hecho inédito en cuanto a la actividad mancomunada del gobierno con los académicos entendidos en aspectos relacionados al sector agropecuario.

Del análisis anterior, se puede concluir que encontrar instrumentos de política adecuados para impulsar el desarrollo del sector agropecuario fue y es motivo permanente de preocupación por parte de todos los gobiernos. Sin embargo, la historia muestra la falta generalizada de un plan de desarrollo sectorial acorde con los objetivos de la política económica nacional.

El progreso limitado, o estancamiento del sector, se debe en buena medida a la ineficacia de los instrumentos de política económica utilizados y quizá, en ciertos casos, a su inexistencia.

El problema normalmente pasa por precios e incentivos. Sin embargo, su implementación se torna dificultosa cuando no existe consenso sobre el rol del sector en la economía. Esta situación se agudiza si hay que manejarse en el marco de referencia de una economía inestable e inflacionaria, donde los valores absolutos y relativos cambian constantemente complicando la visión del productor.

La realidad argentina evidencia que los procedimientos utilizados en materia de política de precios estuvieron siempre alejados de las necesidades de una economía agropecuaria progresista. A su vez, la política crediticia no ha sido la adecuada para la promoción de inversiones en el sector.

Algo semejante ocurrió con la política impositiva. Además de la preponderancia de los gravámenes sobre la producción y la venta, se agrega en el caso agropecuario la particular importancia que tiene el valor de la tierra en la producción y su característica de bien especulativo en una economía inflacionaria. Los impuestos que han pesado tanto sobre la producción y tan poco sobre la tierra, no alentaron a una mayor intensidad en el uso de insumos industriales y estuvieron lejos de incentivar las inversiones, dado que éstas se realizan cuando existe rentabilidad. Un impuesto fijo a la tierra habría estimulado la eficiencia de una manera sustantiva, pues los premios de una mayor producción serían ciertamente evidentes y hubieran inducido a una mayor y más rápida incorporación de tecnología.

Sin embargo, debemos reconocer que por momentos el sector agropecuario fue sometido a reglas de juego ampliamente desfavorables para su desarrollo. Pero hubo otros en que se volcó todo el esfuerzo nacional en pos de su rehabilitación, lográndose sólo resultados medianamente aceptables. La razón de esto último fue la aplicación de instrumentos de política sectorial inadecuados en función del contexto macroeconómico general que no permitieron que el sector se proyectara al nivel de sus posibilidades. Sumado a ello, un entorno internacional proteccionista que indujo a una fuerte caída en los términos del intercambio, panorama que afortunadamente está cambiando a partir de 1993 con el cierre de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas, actual OMC).

Es digno destacar también que nuestra historia está colmada de acontecimientos políticos y sociales negativos, por caso los cambios frecuentes de gobierno que distrajeron a los políticos y privaron al sector agropecuario de medidas coherentes y de largo plazo.

Así es como desde la primera presidencia de Yrigoyen y hasta el primer gobierno de Perón el sector agropecuario fue objeto de preocupación constante en el ámbito público para lograr solidificar su estructura, reconociendo su rol dinámico complementario con el desarrollo económico global del país.

Posteriormente enfrentó una crisis profunda tanto en los objetivos de bienestar general del país como en el marco internacional en el que debió actuar.

Hoy se encuentra en un proceso de aprendizaje para adecuarse a un contexto totalmente distinto: estabilidad y posibilidades de planificar a mediano y largo plazo, nuevo paradigma económico en el cual la demanda impone pautas precisas, OMC, Mercosur, etc. En síntesis, una oportunidad clave que no puede desaprovechar.

BIBLIOGRAFÍA

- BEJAR, María Dolores.; Uriburu y Justo: el auge conservador; Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política argentina; Bs.As; Argentina, 1983, 1a. edición.
- BRAILOVSKY, Antonio; Historia de las crisis argentinas; (1880-1982); Editorial Belgrano; Bs. As.(Argentina); 1982; 2a. edición.

- CARBALLO, C.; "Los pequeños productores y el desarrollo rural en la Argentina"; Revista Realidad Económica ; N° 100; 3° bimestre de 1991.
- DI TELLA, Guido; Perón-Perón (1973-1976) ;Trad. de Luis Justo; Editorial Sudamericana; Bs.As.; , Argentina, 1983; 1a. edición.
- DURINI, Angel; Decadencia y renacimiento de la economía argentina; Ediciones Macchi; Bs.As.; , Argentina, 1984; 1a. edición.
- ETCHEPAREBORDA, Roberto; Yrigoyen/2 ; Bs. As.; Centro Editor de América Latina; Biblioteca Política Argentina; Bs. As., Argentina, 1983; 1a.edición.
- FLORIA, Carlos A.,GARCIA BELSUNCE, César A., Historia Política de la Argentina Contemporánea (1880-1983). Bs. As., Argentina, Ed. Alianza, 1989.
- GIBERTI, Horacio; "El desarrollo agropecuario"; Revista Desarrollo Económico , N°1; Abril-Junio de 1962.
- GIBERTI, Horacio; Historia económica de la ganadería argentina; Ediciones Solar; Bs. As., Argentina; 1981; 2a. edición.
- IEERAL ; "Estadísticas de la evolución argentina (1913-1984) "; Revista Estudios N° 39 ; Año IX ; Julio-Septiembre de 1986.
- LATTUADA, Mario; Política agraria del liberalismo conservador (1946-1985); Centro Editor de América Latina; Biblioteca Política Argentina; Bs. As., Argentina, 1987; 1a. edición.
- LUNA, Felix ; Ortiz: Reportaje a la Argentina opulenta; Editorial Sudamericana; Bs. As. , Argentina, 1983; 7a. edición.
- MACEYRA, Horacio ; Campora-Perón-Isabel; Centro Editor de América Latina; Biblioteca Política Argentina; Bs. As., Argentina,1983; 1a. edición.
- MINISTERIO DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS ; Argentina en crecimiento: Políticas sectoriales 1994-1996; Mayo de 1994.
- OBSCHATKO, Edith et al; "Transformaciones en la agricultura pampeana: algunas hipótesis interpretativas" ; CISEA ; Bs. As., Argentina, 1984.
- O'DONNELL, Guillermo ; El estado burocrático autoritario (1966 - 1973) ; Editorial Belgrano; Bs. As., Argentina ; 1982; 1a. edición.
- PERALTA RAMOS, Mónica.; Etapas de acumulación y alianzas de clases en la Argentina (1930-1970); Editorial Siglo Veintiuno; Bs. As. Argentina, 1973; 2a. edición.
- PEREIRA, Susana ; En tiempos de la república agropecuaria (1930-1943); Centro Editor de América Latina; Biblioteca Política Argentina; Bs. As. Argentina; 1983; 1a. edición.
- PUCCIARELLI, A.; Cambios en la estructura agraria de la pampa bonaerense (1960-1988) ; Ciclos; Vol. III; N° 5; 2° semestre de 1993.
- RAMALLO, Jorge ; Historia Argentina Fundamental; Ediciones Braga S. A. ; Bs. As, Argentina, 1987; 1a. edición.
- RAMIL CEPEDA, Carlos ; Crisis de una burguesía dependiente . Balance económico de la Revolución Argentina (1966-1971); Editorial La Rosa Blindada; Bs. As , Argentina, 1972; 1a. edición.
- RAPOPORT, Mario ; De Pellegrini a Martínez de Hoz: el modelo liberal; Centro Editor de América Latina; Biblioteca Política Argentina; Bs. As, Argentina, 1984; 1a. edición.
- RAPOPORT, Mario, Economía e Historia. Contribuciones a la Historia Económica Argentina, Ed. Tesis, Bs. As , Argentina,1988.
- RECA ; Lucio ; El nuevo marco macroeconómico y el sector agropecuario argentino : comentarios y reflexiones, Washington DC ; IFPRI ; 1996.
- ROMERO, Luis Alberto, Breve Historia Contemporánea de la Argentina, Editorial F.C.E., Bs. As., Argentina,1994

- SABATO, Jorge ; "La pampa pródiga : claves de una frustración" ; Bs. As. ; Argentina, Editorial CISEA ; 1982.
- SANCHEZ, Pedro; La presidencia de Illia; Centro Editor de América Latina; Biblioteca de Política Argentina; Bs. As., Argentina; 1983; 1a. edición.
- SAN MARTINO DE DROMI, María Laura; Historia política argentina; Editorial Astrea; Bs. As., Argentina, 1988; 1a. edición.
- SUKUB, Viktor; El peronismo y la economía mundial; Grupo Editor Latinoamericano; Bs. As., Argentina, 1992; 1a. edición.
- WALDMAN, Peter; El peronismo (1943 -1955); Trad. de Nélide Mandilharzu de Machain; Editorial Hispamérica; Bs. As., Argentina; 1986; 1a.edición.

AUTOR

LORENA FABIANA TEDESCO

Licenciada en Economía - UNS

Magister en Políticas y Estrategias - UNS

Doctorando en Economía - UNS

Prof. I.S.F.D.yT Dr. Pedro Goyena

Asistente de docencia - UNS

Prof. I.S.Juan XXIII.