

# EL IAPI: NACIMIENTO, APOGEO Y CAÍDA DE UN ORGANISMO POLÉMICO

FLORENCIA ROMÁN Y LUCIA LONGO<sup>1</sup>

Recibido: 19/04/04

Aceptado: 11/06/04

## RESUMEN

El gobierno iniciado en 1946 transformó la estructura económica y social argentina. Las ideas keynesianas que recorrían el mundo, indujeron el establecimiento del Estado Benefactor. Por otra parte, la economía se orientó al desarrollo de la industria y se delinearon medidas proteccionistas que marcarían el rumbo del país. Aun con la industria como protagonista, el agro continuaba desempeñando su rol de tradicional proveedor de divisas, factor esencial para el éxito político. La necesidad de regular este sector explica la creación del Instituto Argentino para la Promoción de Intercambio (IAPI), cuyo objetivo fue la formación de un monopolio estatal encargado de manejar las exportaciones agropecuarias y las importaciones de productos estratégicos. El análisis de su intervención muestra que a pesar de tener una política de exportación eficaz, en el contexto interno las consecuencias fueron diferentes. Una política de precios desfavorable para el agro, la emigración de mano de obra, los aumentos en los salarios rurales y las dificultades existentes para la importación de maquinarias, pro-vocaron un fuerte castigo a la rentabilidad del sector. Este trabajo profundiza en la gestión del IAPI, evaluando su política y los efectos sobre el sector agropecuario.

## INTRODUCCIÓN

El modelo agroexportador que se implementó en la Argentina a partir de 1880 fue el propulsor del desarrollo económico. Este proceso se vio favorecido por la teoría de la división internacional del trabajo y su plena aceptación por parte del gobierno nacional, el cual estableció las políticas económicas necesarias para que el sector agropecuario juegue un papel dinámico y protagónico en el crecimiento del país. Pero la Primera Guerra Mundial y la crisis de Wall Street, marcaron el final del paradigma liberal que regía en el pensamiento económico occidental hasta ese entonces. La reacción generalizada a nivel mundial fue la de cerrar las economías y sumergirse en un intenso proteccionismo.

La Argentina no fue ajena a la realidad mundial, su economía netamente exportadora estaba fuertemente vinculada con las grandes potencias, y la crisis del 1929 ocasionó un gran desequilibrio nacional con graves repercusiones económicas y sociales. El panorama político se complicó ostensiblemente: una sucesión de golpes militares y gobiernos nominados a través de elecciones poco claras, castigaban duramente a la democracia. En febrero de 1946 los argentinos volvieron a votar por primera vez desde la década infame, los comicios colocaron en la presidencia al General Juan Domingo Perón.

Con la llegada del nuevo gobierno, el país inició la transformación en su estructura económica a través de la aplicación de políticas dotadas de instrumentos específicos de acción en los que se distinguía una notable influencia de la teoría keynesiana. El Estado Benefactor, resultante de estas ideas que recorrían el mundo, se convirtió en el protagonista del modelo económico que comenzaba a consolidarse. Pero para plasmar el nuevo

---

<sup>1</sup>Cátedra de Economía General. UBACyT G021. Facultad de Agronomía UBA. Av. San Martín 4453 (1417) E-mail: longo@agro.uba.ar

modelo fue necesaria la creación de diferentes organismos oficiales para efectivizar la intervención oficial y tener control de todos los sectores que participaban en el desarrollo de la economía nacional.

Esta investigación procura revisar la información existente acerca del funcionamiento del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), organismo paradigmático de la intervención oficial en el sector agropecuario. Para ello se propone entender las causas que impulsaron su creación, identificar las actividades que se encontraban bajo su administración, y evaluar su responsabilidad en el retraso del Sector Agropecuario argentino evidenciado en esos años, con el objeto de reflexionar acerca del rol del Estado como ejecutor de políticas activas.

## 1. Antecedentes

### 1.1 *La estructura económica agropecuaria del modelo agroexportador*

En 1880 el sector agrícola argentino surgió al mundo económico bajo la tutela de algunos arrendatarios que, incentivados por la facilidad de traslado que significaba el ferrocarril, apostaron a la producción de cereales. Los resultados altamente beneficiosos provocaron un rápido crecimiento de sus exportaciones. Este desarrollo fue acompañado por la formación de un sistema comercial y financiero, soporte auxiliar y accesorio de la función productora que, con el correr del tiempo, fue adquiriendo poder y autonomía hasta convertirse en una poderosa red intermediaria que comenzaba en la misma chacra del productor y concluía en las dársenas portuarias, atravesando una vasta cadena de acopiadores, propietarios de almacenes de ramos generales, comisionistas, especuladores y exportadores de granos.

El destino de la producción agrícola dependía de una cadena comercial que, favorecida por la ausencia de una legislación reguladora, se apoderaba de altos porcentajes de ganancia.

El proceso de comercialización estaba compuesto por productores, acopiadores y exportadores. Los productores eran en su mayoría arrendatarios de nacionalidad italiana o española, dotados de un fuerte espíritu individualista rebelde a toda organización cooperativa. El acopiador local, propietario generalmente de un almacén de ramos generales, tenía un vínculo directo y paternal con el productor e intervenía durante todo el ciclo productivo. Le otorgaba préstamos de dinero para cubrir los gastos de siembra, cosecha, maquinarias, repuestos y otras necesidades que pudieran surgir; insumos que eran comprados en este mismo comercio. Era también el único comprador de la cosecha por cuenta de alguna firma importante. A través de su triple función de acopiador, banquero y proveedor obtenía beneficios que excedían el 30% del monto de las operaciones. La última etapa del proceso estaba en manos de los "Cuatro Grandes" cerealistas, entre el 60 y el 80 por ciento de la exportación de granos estaba bajo su tutela. Era una auténtica organización monopólica que se apoderaba de los grandes márgenes de ganancia obtenidos a costo del productor (Cafiero, 1974).

El comercio de exportación de carnes era tan complejo como el de los cereales. La ganadería fue la primera actividad productiva que permitió establecer estrechas relaciones de intercambio con los países europeos. Las copiosas ganancias obtenidas a través de este canal consolidaron la clase dominante de los "terratenientes". El interés de Gran Bretaña y Estados Unidos de Norteamérica por la carne argentina y su comercio, los impulsó a invertir grandes montos de capital en algunos frigoríficos que rápidamente crearon un sistema monopólico. De esta manera, el control total de la comercialización de carnes estaba en manos extranjeras, su intervención abarcaba desde la compra de ganado en las estancias y la fijación de precios en los frigoríficos hasta la posterior venta en los mercados de consumo. Pero en lugar de compensar las fluctuaciones de los precios, como se había pretendido, el monopolio frigorífico transfería cualquier declinación de los precios y tendía a retener cualquier aumento de los mismos. Existían diferencias sustanciales entre los precios de exportación declarados a las autoridades argentinas y los precios de importación en Gran Bretaña. (O'Connell, 1988). Se había organizado una poderosa estructura comercial alrededor de la mayor fuente de riqueza del país. El interés por mantener este poderío ejercía una gran resistencia contra toda política que intentara modificarlo.

En la década de 1930, bajo los efectos de la gran depresión, se inicia un período de intervención estatal cuyo primer paso fue el control de cambios establecido a partir de octubre de 1931. Para superar la crisis

y poder reactivar la economía, el gobierno, bajo la influencia de las ideas keynesianas, ideó un conjunto de medidas económicas de carácter expansivo, en las que se incluyó la devaluación del peso y la creación de organismos estatales reguladores del comercio exterior.

Bajo este nuevo contexto se creó en 1933 la Junta Reguladora de Granos, su función fue la de establecer un precio básico para los principales cultivos exportables garantizándole a los productores un valor fijo de compra y vendiendo en el exterior a los precios vigentes en el mercado mundial. Como complemento de esta medida, en 1935 se sancionó la Ley de Granos y Elevadores, a través de la cual se promovió la construcción de una red de elevadores de granos para fomentar el embarque a granel. A fin de establecer normas que regularan y controlaran el comercio de cereales se aprobó la tipificación de cereales sobre la base de estándares y se organizó el crédito para los agricultores.

La Junta Nacional de Carnes fue creada, también en 1933, con el objeto de controlar la comercialización del ganado. Desde el gobierno se incentivó el establecimiento de la CAP (Corporación Argentina de Productores de Carnes), empresa constituida por productores ganaderos que intentaron mejorar los precios y competir con los frigoríficos de origen extranjeros. La CAP obtuvo el 15% de las exportaciones que se establecieron en el tratado de Roca-Runciman, acuerdo firmado entre Gran Bretaña y la Argentina que acordaba condiciones referentes al comercio favorables al país europeo.

A partir de 1930 el comportamiento del Estado intentó coincidir con las necesidades del país, tratando de comprometerse con la realidad. Si bien sus acciones estaban bien encaminadas, no terminaron con el aparato comercial que existía alrededor de la producción agropecuaria.

### ***1.2. Las transformaciones del mercado mundial de productos primarios***

El auge de las políticas proteccionistas que surgieron inmediatamente después de desatada la Depresión Mundial, se reflejó en las tendencias seguidas por los países industrializados para recomponer la agricultura de sus naciones, que se encontraba totalmente destruida. En EE.UU. y en diversos países europeos se siguió una serie de políticas agrarias de expansión que comenzaron a hacer efecto a fines de la década del 30. Pero la llegada de la guerra tuvo consecuencias altamente negativas para la agricultura europea, que nuevamente quedó devastada y experimentó la carencia de insumos básicos. La suerte fue diferente para los EE.UU. debido a la adopción de una política de restricción de la producción agrícola que se mantuvo hasta que los mercados internos e internacionales reestablecieron sus demandas de alimentos. Para asegurar la efectiva inserción de sus productos, Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, entre otros, se aliaron en el "Combined Food Board". Se trataba de un organismo que perseguía el control del abastecimiento de alimentos para los países beligerantes.

Estas alianzas llegaron a convertirse en verdaderos "carteles" ya que, al eliminar virtualmente la competencia entre los compradores, regulaban los precios del mercado, efectuando luego la distribución de los productos adquiridos entre las partes interesadas (Rapoport, 1976). Una vez finalizada la guerra, se siguieron manteniendo las mismas condiciones, con la diferencia de que los productos industrializados se habían encarecido notablemente debido a la creciente inflación mundial. Este panorama perjudicaba las relaciones de intercambio internacionales, colocando en una situación de desventaja a los países exportadores de productos agropecuarios e importadores de productos manufacturados excluidos de la organización, como era el caso de la Argentina. Ante esta situación, el país no encontró otra solución que la creación de su propio monopolio estatal de venta, interviniendo a través del mismo en la comercialización de los principales productos agropecuarios, tal como habían hecho los principales países productores de materias primas.

En los Estados Unidos de Norteamérica el gobierno intervino a través del "Commodity Credit Corporation", otorgando créditos, estableciendo precios y superficies a sembrar, etc. En Canadá, funciona desde 1935, el "Canadian Wheat Board", este organismo federal interviene principalmente en la comercialización del trigo, al igual que la "Australian Wheat Board" en Australia.

Con la llegada de Juan Domingo Perón al gobierno se instauró un nuevo discurso. El sentimiento nacionalista que invadió a la opinión pública después de enfrentar los terribles efectos de la crisis de 1929,

consecuencia directa de la apertura de la economía, motivaron al presidente a implementar un plan de acción que tuviera como principal objetivo la independencia económica. Para lograrlo, se necesitaba contar con recursos económicos, y el monopolio comercial de los productos agropecuarios parecía ser un medio adecuado para obtenerlos.

En un trabajo sobre la economía de esos años el Ministro de Agricultura de la Nación, Carlos Emery (1949), explicó, refiriéndose a la antigua situación comercial del sector agrario: "Esa inmensa riqueza no la aprovechábamos, pues no nos pertenecía totalmente, ya que fuera de lo que quedaba en el país para atender las necesidades internas, se volcaba en el exterior negociada por empresas privadas que dominaban prácticamente los mercados internacionales y manejaban a su arbitrio la producción agropecuaria del país. Antes de que se recolectaran nuestros granos las firmas exportadoras ya habían adquirido toda la cosecha sin haber establecido siquiera su precio de compra, para luego ser transportada por ferrocarriles, entonces extranjeros, y manipulada en elevadores de capital privado, y finalmente, enviada al exterior en barcos de todas las banderas del mundo, menos los de la Argentina".

Las medidas económicas impuestas por el gobierno a partir de 1946 marcaron un cambio sustancial en la organización tradicional de la producción y la comercialización agropecuaria. Las causas que llevaron a tomar la decisión de encarar una fuerte intervención estatal fueron, por un lado, acabar con el monopolio que se había formado alrededor de la distribución y comercialización de la producción agrícola-ganadera y, por el otro acomodarse a las nuevas reglas del comercio mundial, que exigían una participación más activa del Estado en las transacciones comerciales.

Estos dos causales fueron los principales argumentos utilizados por el gobierno para alentar y justificar la intervención y control de las relaciones comerciales con el exterior, a través de la creación del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), llevada a cabo por el decreto-ley N° 15.350- el 28 de mayo de 1946.

## **2. Instituto Argentino de Promoción del Intercambio**

La creación del IAPI tuvo como objetivo manifiesto la instauración de un sistema estatal encargado de manejar los principales rubros del comercio argentino de exportación e importación (Memoria Anual, 1949). A pesar de esta declaración fue asumiendo variadas y complejas actividades relacionadas con la política económica de la Nación.

En materia de política agraria, el IAPI se encargó de regular la comercialización agropecuaria, teniendo presente las posibilidades de colocación tanto en el mercado interno como externo. Las compras a los productores se realizaban al precio que fijaba el Estado y las exportaciones al precio internacional. La existencia de organismos semejantes en el mercado mundial y el evidente proteccionismo de los principales compradores, enfrentaban al IAPI con la difícil misión de negociar los precios y volúmenes de las exportaciones argentinas; para facilitar las transacciones permitió las ventas a crédito cuando tales operaciones no podían percibirse al contado y firmó convenios comerciales con diferentes países como Suiza, Hungría, Italia, Países Bajos, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Brasil y Suecia. A través de estos acuerdos, la Argentina se comprometía a adquirir determinados productos necesarios para el desarrollo de la industria local, mientras que los demás países se obligaban a su vez a comprarle alimentos. En lo referente al abastecimiento de insumos y bienes de capital necesarios para el normal desenvolvimiento de la industria, el IAPI asumió un papel central debido a que el principal objeto de la política económica nacional era incentivar el proceso de industrialización. De esta manera, este organismo se encargaba de la negociación e importación de estos bienes que luego eran distribuidos en el mercado interno. Para completar el plan económico impuesto por el gobierno era necesario que la actividad del IAPI no se limitara al control de las exportaciones e importaciones. Debía ampliar su campo de acción y responsabilizarse de otras cuestiones y, por tal motivo, se le delegaron diferentes actividades que incluían aspectos financieros, comerciales, de subsidio, de fomento y promoción, entre otros.

## 2.1. Actividades financieras

Debido a que los recursos financieros del IAPI se encontraban al margen del Presupuesto Nacional, los ingresos podían encauzarse hacia donde se quisiera (Di Tella y Zimelman, 1967). Esto permitió que las divisas obtenidas por el IAPI a través del control de la comercialización agropecuaria fueran utilizadas para financiar el proyecto nacional conocido como el Primer Plan Quinquenal<sup>1</sup>. En éste se manifestaba la intención del gobierno para llevar a cabo un proceso de desarrollo orientado a la expansión y protección industrial, asegurando el pleno empleo y la consecuente mejora en el nivel de ingresos y la calidad de vida de la población. A su vez, se pretendía obtener la independencia económica a través de la capitalización nacional. Para el logro de ambos objetivos el IAPI tuvo un papel central.

El gobierno había encarado un profundo proceso de nacionalización, por lo que gran parte de los recursos monetarios provenientes del IAPI se destinaron a la adquisición de empresas de servicios que hasta entonces estaban en manos extranjeras. Otra parte de esos fondos acudió indirectamente a solventar e incrementar los fondos destinados al bienestar social: hospitales, escuelas, colonias de vacaciones, etcétera.

A lo largo de su gestión, el instituto financió dos estilos de proyectos estatales. Por un lado, aquellos destinados a la adquisición de bienes de capital que se encontraban en un estado casi obsoleto y que requerían de importantes inversiones para que pudieran modernizarse, como el caso de los ferrocarriles de origen británico. Por el otro, aquellos que presentaban un alto dinamismo de la industria nacional y que se convirtieron en importantes empresas estatales con tecnología de punta y una óptima política de conducción, como el caso de la Compañía de Gas.

El IAPI implementó diversas acciones tendientes al financiamiento de las políticas públicas como:

- La creación de la Compañía de Gas y la construcción de uno de los gasoductos más extensos del mundo, desde Comodoro Rivadavia hasta Buenos Aires.
- La compra de los ferrocarriles de origen británico, francés y del Ferrocarril Central de Buenos Aires.
- En el área de la náutica participó en la compra de la Compañía de Navegación Dodero S.A., Río de la Plata, Compañía Argentina de Navegación Ultramar S.A., y otras empresas pertenecientes al grupo Dodero, que fueron incorporadas al patrimonio estatal. Para estas transacciones el IAPI aportó 220,7 millones de pesos (Novick, 1986).

La repatriación de las inversiones extranjeras en servicios públicos y en empresas había disminuido las inversiones directas extranjeras en nuestro país. Durante la guerra la entrada de capital en carácter de inversión fue casi nula y cesó por completo una vez finalizada.

El capital social básico argentino, había sido montado por inversiones extranjeras durante el período 1900-1914. Si bien en un principio resultó holgado y en los primeros años no se efectuaron gastos de mantenimiento, a partir de la década del '30, con el creciente aumento de la industrialización y la urbanización, su capacidad de uso se incrementó notablemente, acelerándose su deterioro. Se hacía necesario, para atenuar este proceso y modernizar esos bienes, la concreción de una considerable inversión de capital. Sin embargo, esto no ocurrió. La Segunda Guerra y la estrategia por parte de los capitalistas extranjeros de desprenderse de sus patrimonios, abortaron ese proceso.

Los fondos del IAPI fueron distribuidos entre el Ministerio de Transporte de la Nación, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Aeronáutica y el Ministerio de Marina. La distribución de los mismos y los bienes de capital adquiridos por estos ministerios pueden observarse en el Cuadro N° 1.

Los gobiernos provinciales también se favorecieron por la política de financiamiento aplicada por el IAPI. De esta manera, las provincias tuvieron acceso a un monto total de m\$N 128.359.900, que fue des-

---

<sup>1</sup>El Primer Plan Quinquenal de Gobierno (1947-1951) fue establecido el 21 de octubre de 1946 un intento de planificar la actividad económica y social del Estado. Por primera vez en la historia Argentina, se procedía a identificar los problemas económicos y sociales del país y la delineación de diferentes medidas que pretendían acabar con cada uno de estos problemas. A través de un programa de acción de gobierno a realizarse en un período de tiempo determinado.

CUADRO N° 1. Destino por Ministerio de los Fondos aportados por el IAPI.

Organismo	Elementos	Millones m\$
Ministerio de Transporte	5 buques de carga y pasajeros (Reino Unido).	25.3
	3 buques de carga y pasajeros (Países Bajos)	34.3
	26 trenes Diesel-Ganz (Hungría)	16.8
	60 locomotoras tipo Montaña y 15 tipo Pacífico (Reino Unido)	2.2
	75 locomotoras tipo Whitcomb (EEUU)	7.2
	95 locomotoras tipo General Electric (EEUU)	1.4
	15 locomotoras tipo Santa Fe (Checoslovaquia)	1.0
Ministerio de Industria y Comercio	4 buques tanques (Reino Unido)	19.4
	1 Buque tanque (usado)	0.1
	4 buques tanques (Países Bajos)	19.0
Ministerio de Aeronautica	15 aviones "A. Lancaster"	3.7
	30 aviones "A Lincoln"	97.3
	50 aviones "Dover"	25.2
	100 aviones "G. Meteor"	67.5
	45 aviones "Fial"	9.4
	300 aviones "P. Club"	4.7

Fuente: Memoria IAPI, 1949.

tinado a la adquisición de bienes y la realización de obras viales, para asegurar un óptimo funcionamiento de sus economías. En resumen, el IAPI utilizó sus ganancias para financiar un proyecto económico nacional que se basó en la nacionalización de los servicios públicos y el desarrollo de un proceso de expansión industrial orientado al mercado interno.

## 2.2. El monopolio comercial estatal

La principal función del IAPI fue el control exclusivo de las relaciones de intercambio de la Argentina con el resto del mundo. Todas las actividades que tuvieran alguna relación con la balanza comercial estaban a cargo de este organismo oficial. Tenía el virtual monopolio de las exportaciones, estando bajo su responsabilidad el control de cambios y la fijación del precio para los productos primarios exportados. A través de esta política de precios el IAPI se hizo acreedor de grandes beneficios económicos destinados al sector industrial, además de la nacionalización de servicios públicos, haciéndose efectiva, al menos durante los primeros años, una transferencia forzada de ingresos desde el sector agropecuario al industrial.

Las tendencias seguidas por los diferentes productos, estuvieron afectados por la intervención del Estado. La producción agropecuaria adquirida por el IAPI tenía como principal destino el comercio exterior; sin embargo, en muchos casos se separaban determinados volúmenes que se destinaban al consumo de la población y al abastecimiento de materias primas para las agroindustrias.

Los productos comprados por el IAPI se pueden clasificar en aquellos provenientes de la agricultura, entre los que se encontraban: trigo; maíz; lino; granos forrajeros (avena, cebada y centeno); otros cereales secundarios, como el mijo, maíz de guinea, etc., y por último, la harina y subproductos de molienda y aceites y subproductos de extracción; y los productos provenientes de la ganadería: carnes vacunas, porcinas y ovinas; grasas y sebos; y cueros, y algunas materias primas forestales. Posteriormente, se incorporaron bienes que provenían de la minería y del sector lácteo.



El IAPI desarrollaba sus transacciones comerciales mediante tres mecanismos diferentes:

- *Operaciones directas*: compraba a los productores y, posteriormente, realizaba las ventas por cuenta propia.
- *Operaciones "a diferencial"*: el ente exportador era de origen privado, pero reconocía un porcentaje a favor del Instituto sobre los valores FOB de las ventas. Estos porcentajes eran establecidos por el mismo IAPI periódicamente, o previa aprobación de la venta.
- *Operaciones "calzadas"*: el Instituto establecía el precio de compra y de exportación, pero la comercialización estaba a cargo de otros intermediarios. Este tipo de operación era utilizada para el comercio de productos de origen ganadero (Novick, *op.cit*).

### Trigo

La producción triguera se mantuvo estable hasta 1950, cuando inició una curva declinante y se hizo evidente la necesidad de mejorar las condiciones productivas. Los saldos exportables experimentaron la misma tendencia, con el perjuicio de que el aumento en el consumo interno, a causa del mayor poder adquisitivo de la población, dejó un menor margen de ganancias para la exportación.

En sus memorias, el IAPI adjudica esta caída y estancamiento a diversos factores. Uno de ellos fue la creación del "Combined Wheat International" en 1949, convenio que fue firmado entre Estados Unidos de Norteamérica, Francia, Australia y Canadá, estos cuatro países exportadores de trigo se comprometían a vender determinadas cuotas a los países compradores, a precios que se establecían entre valores mínimos y máximos. A su vez, el notable aumento de las cosechas de EE.UU. y otros países productores de Europa, se tradujo en grandes excedentes para la exportación. Esa mayor oferta de trigo en el mercado mundial provocó una caída en los precios. Los desfavorables factores climáticos terminaron por acrecentar esta tendencia negativa, las fuertes sequías que sacudieron al país desde 1950 a 1952 perjudicaron gravemente las cosechas de la mayoría de los cereales, incluido por supuesto el trigo. Durante 1946 la producción triguera respondió favorablemente a la creciente demanda europea y alcanzó 5,6 millones de toneladas, incrementando el 40% respecto de la producción del ciclo anterior (Ver Cuadro N° 2). Sin embargo, 1947 fue aún mejor. A pesar de la disminución del área sembrada en este año la cosecha de trigo llegó a 6,5 millones de toneladas. Esta tendencia continuó con algunas variaciones en los saldos exportables. En 1949 los embarques disminuyeron casi un 15% respecto al año anterior.

La recuperación fue rápida ya que en la cosecha siguiente no sólo se logró recuperar los niveles exportables sino que, además, fue el mejor año de todo el ciclo analizado para el comercio exterior de este cereal, hasta 1952, el peor año para la agricultura. La intensa sequía provocó terribles mermas en la producción, hasta el punto de que la Argentina se vio obligada a importar 207.000 ton para satisfacer las necesidades del consumo interno. Durante todo este período el IAPI adquirió un promedio del 80,5% de la producción triguera argentina.

### Maíz

El cultivo de maíz se destaca por la necesidad de técnicas específicas para alcanzar rindes eficientes. Desde la selección de la semilla hasta las prácticas culturales y de cosecha necesitan una adecuada y continua atención del agricultor. Por lo tanto, el atraso tecnológico que experimentó este cereal en relación con los demás países productores, colocaron a la Argentina en una situación muy desventajosa, sobre todo en cuanto al nivel de producto obtenido. Los volúmenes alcanzados por la producción maicera se encontraron, durante todo el período en un nivel inferior al promedio obtenido en el quinquenio anterior (8,5 millones de toneladas en el período 1940-45). En el año 1946 su producción se incrementó aproximadamente en un 60% del año anterior y las exportaciones pasaron de 579 a 2.185 miles de toneladas. Con referencia a 1946, durante la campaña 1947/48 y 1948/49 la producción y los saldos exportables

CUADRO N° 2. Siembra, producción y rendimientos del cultivo de trigo (1946-1956).

Campaña	Superficie sembrada (miles de ha)	Superficie cosechada (miles de ha)	% Sup. cos.	Rto. kg/ha	Producción (miles de ton)	Saldos exportables (miles de ton)
1945/46	5.762	4.043	70,1	966	3.907	2.358
1946/47	6.674	5.619	84,1	999	5.615	1.387
1947/48	5.450	4.594	84,3	1.415	6.500	2.284
1948/49	5.806	4.343	74,8	1.197	5.200	2.174
1949/50	5.692	4.535	79,6	1.135	5.144	1.847
1950/51	6.554	5.241	79,9	1.106	5.796	2.767
1951/52	4.791	2.740	57,1	766	2.100	2.455
1952/53	6.066	5.579	91,9	1.368	7.634	63
1953/54	6.354	4.996	78,6	1.241	6.200	2.527
1954/55	5.937	5.431	91,4	1.408	7.690	2.943
1955/56	5.210	4.062	77,9	1.293	5.250	3.617
1956/57	5.947	5.392	90,6	1.317	7.100	2.526

Fuente: Número Estadístico 1993/94, Bolsa de Cereales.

experimentaron un notable crecimiento. Durante 1949 hubo una caída en los precios mundiales lo que provocó una notable disminución en la producción. Los embarques cayeron en un 57%. Este año la existencia de maíz almacenado fue grande lo que llevó a que al otro año el IAPI no realizará ninguna compra. Las condiciones desfavorables de 1951 permitieron al Estado argentino efectuar compras sólo por 696,4 miles de ton. Recién a partir de 1953 hubo una mejora de la producción maicera con un consecuente aumento de las exportaciones. Durante este período, el IAPI se hizo cargo del 49,97% de la producción total del maíz (Cuadro N° 3).

### Granos forrajeros

La intervención del IAPI respecto de los granos forrajeros se limitó a los cultivos de cebada, avena y centeno. En 1946, hubo un incremento en la producción de la cebada y centeno con respecto al año anterior, en el primer caso debido a la mayor demanda del mercado brasileño. Los años siguientes no presentaron grandes cambios en sus niveles de producción y exportación; recién a partir de 1949 se produjeron algunas variaciones interesantes. En este año, las exportaciones de cebada tuvieron una merma del 70% y continuaron en esos niveles durante los años subsiguientes. La crisis climática de 1951 y 1952 tuvo efectos negativos en los volúmenes producidos por los tres cultivos. Los porcentajes adquiridos por el IAPI fueron de 32,03% para la avena, 37,45 para la cebada y 49,57 para el centeno.

### Lino

La participación del IAPI con respecto al lino presenta características particulares que lo diferencian del resto de los cultivos. Su producción tenía dos destinos diferentes, una parte era utilizada para cubrir las demandas mundiales y, otra parte, era distribuida en la industria aceitera nacional por medio de cupos previamente establecidos, para consumo interno y los excedentes para exportación.

La ausencia de oferentes de la semilla de lino permitían que la Argentina tuviera el virtual monopolio de este producto en el mercado mundial; a partir de la presunción de que podía regular el comercio internacional



CUADRO N° 3. Siembra, producción y rendimientos del cultivo de maíz (1946-1956).

Campaña	Superficie sembrada (miles de ha)	Superficie cosechada (miles de ha)	% Sup. cos.	Rendimiento kg/ha	Producción (miles de ton)	Saldos exportables (miles de ton)
1945/46	3.951	2.615	66,1	1.367	3.574	572
1946/47	3.612	2.602	72	2.234	5.815	2.200
1947/48	3.319	2.584	77,8	2.012	5.200	2.366
1948/49	2.691	2.036	75,6	1.694	3.450	2.534
1949/50	2.156	942	43,6	888	836	1.063
1950/51	2.439	1.714	70,2	1.558	2.670	794
1951/52	2.532	1.431	56,5	1.425	2.040	298
1952/53	3.354	2.356	70,2	1.507	3.550	652
1953/54	3.268	2.414	73,8	1.843	4.450	1.083
1954/55	3.002	1.863	62	1.367	2.546	2.185
1955/56	2.888	2.240	77,5	1.727	3.870	362
1956/57	2.740	1.957	71,5	1.378	2.698	1.065

Fuente: Número Estadístico 1993/94, Bolsa de Cereales.

el IAPI retuvo la producción. Con esta estrategia comercial lo que pretendía era mejorar los precios y poder insertar los productos de la industria aceitera nacional en los mercados compradores. Pero los resultados no fueron los esperados, los importadores optaron por buscar nuevos abastecedores y desarrollar su propia producción, esto sumado a los grandes avances obtenidos por los Estados Unidos de Norteamérica en el desarrollo de su producción de lino, la política comercial argentina fracasó, dado que la sobreestimación de la capacidad exportadora del país lo impulsó a desatender importantes mercados (Barsky, 1988). Debido a

CUADRO N° 4. Siembra, producción y rendimientos de cebada, centeno y avena (1946-56).

Año	Superficie sembrada (miles de ha)			Rendimiento (kg/ha)			Producción (miles de ha)		
	Cebada	Centeno	Avena	Cebada	Centeno	Avena	Cebada	Centeno	Avena
1945/46	1.043	1.504	1.708	1.187	514	1.076	836	293	797
1946/47	1.371	1.944	1.570	1.192	598	850	1.171	552	685
1947/48	1.049	1.766	1.323	1.212	660	1.209	804	471	824
1948/49	942	1.835	1.394	1.139	538	1.142	613	305	733
1949/50	803	1.863	1.230	1.004	593	1.048	395	277	540
1950/51	898	2.191	1.311	1.316	641	1.161	763	63	733
1951/52	872	1.997	1.189	958	535	1.048	336	81	438
1952/53	1.108	2.483	1.702	1.398	944	1.318	1.175	1.335	1.269
1953/54	1.085	2.445	1.500	1.368	726	1.360	894	607	991
1954/55	1.089	2.493	1.376	1.414	761	1.281	1.112	844	890
1955/56	1.251	2.580	1.450	1.148	735	1.105	951	654	723
1956/57	1.394	2.807	1.888	1.348	722	1.192	1.364	880	1.140

Fuente: Número Estadístico 1993/94, Bolsa de Cereales.

las desfavorables condiciones del mercado externo, a partir de 1950 el IAPI modificó su política comercial de lino. Optó por reducir sus compras al mínimo para cubrir los volúmenes necesarios para exportación, dejando que la comercialización interna actuara libremente. Sólo intervenía fijando un precio mínimo y asegurando la compra de los excedentes a este precio. El fundamento principal de este cambio era permitir que aquellas industrias más eficientes pudieran progresar y terminar con las industrias aceiteras que operaban de manera deficiente pero que subsistían por tener asegurada la cuota que el Estado les brindaba.

Dentro de otros productos provenientes del sector agrícola, el IAPI intervino en el comercio internacional e interno del girasol, maní, aceite de tung, aceites comestibles, harina y subproductos de la molienda de trigo, mijo, maíz de guinea, entre otros.

### 2.3. Carnes

La política oficial aplicada desde 1946 a 1952 provocó transferencias desde el sector agrícola hacia el sector ganadero. Las medidas impuestas por el IAPI resultaban más ventajosas para la producción de carnes, lo que motivó a los estancieros a acrecentar su actividad ganadera en desmedro de la agricultura. El resultado fue un notable aumento del volumen ofertado que en años anteriores se hubiera reflejado en mayores saldos exportables. Pero las condiciones habían cambiado, el incremento del poder adquisitivo de la población llevó a que la cantidad consumida en el mercado interno se acrecentara de tal manera que los excedentes destinados al comercio internacional disminuyeron (Di Tella y Zymelman, *op.cit.*).

Desde el surgimiento de la ganadería como actividad comercial, Gran Bretaña fue el principal comprador de carne argentina. En 1946, el Estado firmó el tratado Eady-Bramuglia, donde se establecieron las pautas que regularían las relaciones comerciales con Gran Bretaña. En lo que respecta al comercio de carnes se determinó que este país se guiría siendo el comprador de la mayoría de nuestros saldos exportables, pero permitía que la Argentina destinara entre el 17% y el 22% de sus exportaciones cárnicas hacia otros mercados. En 1948, se firmó un nuevo acuerdo llamado "Pacto Andes" donde la Argentina se comprometía a vender

CUADRO Nº 5. Siembra, producción y rendimientos del cultivo de lino (1946-1956).

Año	Superficie sembrada (miles de ha)	Superficie cosechada (miles de ha)	% Sup. cos.	Rendimiento kg/ha	Producción (miles de ton)	Saldos exportables (miles de ton)
1945/46	1.865	1.384	74,2	67	964	135
1946/47	1.905	1.537	80,6	672	1.034	37
1947/48	1.573	1.340	85,1	498	901	—
1948/49	1.305	869	66,5	704	432	—
1949/50	1.078	960	89	660	676	—
1950/51	1.087	847	77,9	699	559	139
1951/52	641	448	69,9	672	313	181
1952/53	1.020	869	85	742	584	26
1953/54	732	552	75,4	640	410	10
1954/55	739	633	85,6	536	405	11
1955/56	675	444	65,8	576	238	—
1956/57	1.285	1.077	83,7	586	620	—

Fuente: Número Estadístico 1993/94, Bolsa de Cereales.

a Gran Bretaña 420.000 toneladas de carne y a importar algunos productos determinados, pero ese año, los precios obtenidos no llegaron a cubrir los costos de la producción ganadera, que venían aumentando sostenidamente. Esto provocó que las exportaciones de carne se realizaran con un quebranto cubierto por el Estado<sup>1</sup>. El IAPI debió negociar un aumento en los precios. A partir de estas conversaciones entre ambos países se determinó un nuevo precio de aproximadamente m\$N 1,30 el kilo para la carne vacuna y ovina en reses o menudencias. Pero la situación desmejoró con la devaluación llevada a cabo por el gobierno inglés.

Como consecuencia de esta situación desventajosa, los ganaderos suspendieron sus embarques al Reino Unido. Este escenario se mantuvo desde 1950 hasta 1952, momento en el que se reanudaron las exportaciones. Esto ocasionó una paulatina acumulación de carnes refrigeradas en las industrias frigoríficas, por lo que el IAPI debió intervenir otorgándoles adelantos de hasta el 80% del valor de esas carnes a estas empresas privadas (Memoria Anual 1950).

El IAPI tenía a cargo las compras realizadas en el mercado exterior. Sólo se importarían aquellos bienes necesarios para el normal desarrollo de la industria local y que no compitieran con los productos nacionales.

Las necesidades de materiales, maquinarias e insumos pudieron ser satisfechas una vez finalizada la guerra, ya que durante el conflicto bélico era muy dificultoso llevar a cabo estas transacciones. Así fue como apenas iniciado el período de posguerra, la demanda de importaciones se acrecentó notablemente. Estas compras fueron financiadas con las divisas que habían sido acumuladas en los años anteriores, donde la balanza comercial había sido favorable con extraordinarios superávits comerciales.

Lograr la expansión industrial y satisfacer el consumo local fueron los principales objetivos del Gobierno. Este intenso proceso absorbió los ingresos acumulados, provenientes en su mayoría de las exportaciones agropecuarias. A pesar del significativo papel que tuvo este sector en la generación de divisas, sus necesidades de maquinarias e insumos no recibieron ningún tipo de atención especial por parte del IAPI.

Si bien la cantidad y tipo de productos importados cambió con el correr del tiempo, los de mayor importancia fueron productos metalúrgicos, materiales de construcción, maquinarias industriales y de transporte, productos textiles y algunos productos varios destinados al consumo cotidiano de la población (Novick, *op.cit.*).

CUADRO Nº 6. Producción, exportación y consumo de carne, 1946-1952 (miles de ton).

Años	Total	Exportación	Consumo interno	% del consumo
1946	2.207	548	1.659	75,2
1947	2.459	687	1.772	72,1
1948	2.345	509	1.836	78,3
1949	2.387	497	1.890	79,2
1950	2.373	346	2.027	85,4
1951	2.171	294	1.877	86,5
1952	2.110	236	1.874	88,8

Fuente: E.L. Poffer, "Less Beef in the River Plate", *Interamerica Review*, invierno de 1957, p.29 (Di Tella y Zymelman, *op.cit.*).

<sup>1</sup>El Estado debió cubrir los quebrantos de acuerdo con el precio mínimo garantizado de \$m/n 0,48 el kilo de peso vivo para novillos, establecido por resolución del Banco Central de la República Argentina en diciembre de 1946 (Memoria Anual del IAPI, 1949).

### 3. La política de precios, principal obstáculo para el desarrollo del sector agropecuario

En la política de precios agropecuarios implementada por el IAPI se pueden diferenciar dos momentos diferentes. En los primeros tres años de gestión, los precios oficiales se encontraban a un nivel más bajo que los precios internacionales, permitiendo al Estado obtener los importantes ingresos que financiaron el primer Plan Quinquenal. A partir de 1950, esta política experimentó un cambio profundo y se mejoraron notablemente los precios pagados al productor, con la esperanza de que este incentivo se tradujera en un aumento en la producción.

El principal factor político que influyó sobre los empresarios agropecuarios fue la política de precios seguida por el Gobierno. Si bien, la producción de los cereales y lino experimentó un estancamiento, éste no puede ser atribuible exclusivamente a los bajos precios percibidos, ya que en realidad las elasticidades-precios de estos productos son muy insignificantes, porque la correlación entre los precios y la producción es muy baja. Las bruscas disminuciones de precios ocurridas en 1930-34 y 1940-44 no se acompañaron con contracciones en la producción y, desde 1950-52, los incrementos en los precios reales fueron mucho mayores que el crecimiento de la producción (Díaz Alejandro, 1975). Sin embargo, es factible que los precios influyeran rápidamente sobre la asignación de recursos dentro del mismo sector agropecuario, esto puede apreciarse en el traslado desde la agricultura hacia la ganadería. La disminución en el área sembrada de los principales cultivos, permite apreciar el significativo reacomodamiento de las tierras productivas, en perjuicio de los cereales y lino, y en beneficio del sector ganadero, cuyos precios eran más favorables. Como puede observarse en el Cuadro N° 7 el sector agrícola en conjunto experimentó, una disminución del poder adquisitivo de su producción.

También existieron otros factores que agravaron la transferencia entre la agricultura y la ganadería. Por un lado, la creación del Estatuto del Peón el cual exigía a los productores agropecuarios mejorar las condiciones laborales y aumentar los salarios de los trabajadores rurales. Por otra parte, hubo una fuerte emigración de la población rural hacia las zonas urbanas, debido a que la expansión industrial y el crecimiento considerable del aparato estatal (hospitales, educación, obras públicas, etc.) ofrecían numerosas propuestas laborales y mejores condiciones de vida. Ambos factores fueron en desmedro de la actividad agrícola, la ausencia de mano de obra<sup>1</sup> y el incremento de los costos de producción por la suba de los salarios, colocaron a la ganadería en una mejor posición a la hora de elegir el destino productivo de las tierras.

CUADRO N° 7. Poder adquisitivo de los granos a los precios oficiales (1948=100).

Años	Precio de los granos	Costo de vida	Poder adquisitivo de los granos
1948	100	100	100
1949	110	131	84
1950	119	165	72
1951	158	225	70
1952	184	285	64

Fuente: CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1951-52, México, 1954, p. 155 (Di Tella y Zymelman, *op.cit.*)

<sup>1</sup>La escasez de mano de obra rural se hizo tan aguda en 1951/52 (y la crisis de divisas tan grande que en algunas regiones hubo que recurrir al Ejército para cosechar los cultivos (Díaz Alejandro, 1975).

Una posible solución para las dificultades de los productores agrícolas habría sido intensificar la mecanización. Esto no sólo hubiera remediado el problema de la escasez de mano de obra sino que, además, hubiera permitido una modernización del sector con la consecuente mejora en los índices de productividad de los diferentes cultivos. Pero los productores se enfrentaban con ciertos impedimentos relacionados con las políticas estatales. En primer lugar, la política de precios, significó una disminución de los ingresos, las retribuciones sólo alcanzaban para cubrir los costos de producción y, por lo tanto, por cuenta propia era muy difícil encarar nuevas inversiones en capital fijo. En segundo lugar, el proteccionismo prevaleciente en la mayoría de los países, aumentado por el boicot norteamericano (cuyo objetivo era trabar las exportaciones agropecuarias argentinas y provocar la caída en la producción) dificultaba notablemente la importación de maquinarias e insumos agrícolas (Barsky *et al.*, 1988). Por último, la política seguida por el gobierno hasta 1952, restringía la importación de bienes de capital rural a la vez que favorecía las importaciones de bienes necesarios para el desarrollo de la industria. Recién a partir de ese año comienza incentivarse la tecnificación del agro. El Cuadro N° 8 muestra la adquisición de capital rural en los diferentes períodos.

Es interesante observar el atraso tecnológico que experimentó el país debido a todos los factores mencionados, en comparación con otras naciones como los Estados Unidos de Norteamérica y algunos otros países europeos productores de cereales, que, a diferencia de la Argentina debieron enfrentar directamente situaciones tan dramáticas como la crisis de 1930 y los conflictos bélicos, pero que se recuperaron gracias a diferentes programas oficiales que permitieron obtener importantes avances en el campo de la investigación e innovación tecnológica agropecuaria y a la capacitación permanente de los productores, aspecto que no se consideró en el país hasta 1956 con la creación del INTA. Sin duda, la Argentina encontró muchos obstáculos en la introducción de tecnología e insumos de importancia estratégica para la producción, pero no existió ninguna traba para que el gobierno considere la creación de un centro de investigación agropecuaria<sup>1</sup>, la ausencia de avances en esta materia es entonces atribuible a la incapacidad, tanto del

CUADRO N° 8. Evolución del capital en equipo y maquinaria agrícola en la Argentina.

Promedios quinquenales	Total (millones de \$ 1950)	Por persona activa (\$)	Por ha cultivada (\$)
1935-39	7.489	4.336	273
1940-44	6.378	3.626	230
1945-49	5.292	3.047	195
1950-54	5.737	3.150	220
1955	5.939	3.202	223

Fuente: CEPAL, El desarrollo económico argentino, 1958, Chile (Di Tella y Zymelman, *op.cit.*)

<sup>1</sup>En el Primer Plan Quinquenal existe un proyecto de ley para la creación de un Centro Nacional de Investigaciones, para que estudie los problemas técnicos y prácticos de la agricultura y la ganadería, entre los argumentos utilizados para la justificación se encuentran: "Para la acción del Ministerio no es suficiente aprovechar los estudios y resultados de las investigaciones que se llevan a cabo en otras partes del mundo; es indispensable crear conocimientos, estudiando y experimentando en nuestros problemas de la producción agropecuaria, para poderlos resolver bajo la influencia determinante del medio..." Como antecedentes de esta iniciativa del Poder Ejecutivo, podrían señalarse los centros de investigaciones de la misma naturaleza que funcionan en diversas partes del mundo; tal es el caso de Francia, que posee el Centro Nacional de Investigaciones Agronómicas de Versailles; de Rumania, con el Instituto de Investigaciones Agronómicas de Bucarest; de Estados Unidos de América, con el Centro de Investigaciones de Beltsville; de Canadá, con la Estación Central de Ottawa; y del Brasil, con el Centro Nacional de Enseñanza e Investigaciones Agronómicas del Kilómetro 47 del Ferrocarril Río-San Pablo..." Dicho centro, nunca se creó.

CUADRO N° 9. Rendimientos comparados de trigo, maíz y girasol en la Argentina y otros países.

	A ñ o									
	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
<i>Trigo</i>										
Francia	1.640	960	1.800	1.910	1.780	1.670	1.960	2.130	2.350	2.280
EEUU	1.070	610	840	740	820	1.010	910	710	1.120	930
Canadá	1.140	950	1.100	910	1.115	1.470	1.780	1.620	860	1.550
Argentina	999	1.415	1.197	1.135	1.106	766	1.368	1.241	1.408	1.291
<i>Maíz</i>										
Francia	870	760	1.570	640	1.240	1.980	1.390	2.140	2.330	2.410
EEUU	2.310	1.780	2.680	2.440	2.350	2.270	2.540	2.490	2.390	2.550
Canadá	2.650	2.390	3.090	3.150	2.840	3.130	3.660	3.630	3.360	3.900
Argentina	2.234	2.012	1.694	888	1.558	1.425	1.507	1.843	1.367	1.727
<i>Girasol</i>										
Francia	800	690	950	870	970	1.370	1.240	1.200	1.300	1.470
Canada	610	910	930	470	470	340	720	s/d	s/d	890
Argentina	645	735	748	746	773	653	683	761	698	691

Fuente: Elaboración propia con datos del libro La agricultura pampeana, (Barsky *et al.* 1988) y datos de la Bolsa de Cereales, Número Estadístico 1993/94.

CUADRO N° 10. Participación del sector rural en el PBI.

Períodos	A precios corrientes	A precios de 1926-29 que siguieran la tendencia de los precios mundiales	Diferencia
1925-29	33	33	-
1935-39	26	28	2
1947-49	16	32	16
1950-52	15	25	10
1953-55	18	26	8
1956-58	17	20	3

Fuente: Díaz Alejandro, *op.cit.*

sector público como del privado para apreciar su relevancia, sobre todo en un país que dependía del campo para la generación de divisas. En el Cuadro N° 9 pueden observarse los rendimientos de diferentes cultivos en la Argentina y en otros países productores.

Díaz Alejandro (1975) realiza un ejercicio donde compara la verdadera participación rural en el PBI, medido a precios corrientes, con el nivel que esa participación hubiese alcanzado si los precios relativos argentinos hubieran seguido las tendencias de los precios mundiales, sin la intervención estatal.



A través del Cuadro N° 10 se puede deducir que las políticas de precios impuestas por el IAPI eran extremadamente desfavorables para los productores agropecuarios y que parte de las ganancias obtenidas por esta producción fueron transferidas hacia otros sectores.

El IAPI sufrió una profunda transformación a partir de 1952 debido al giro que experimentó la economía nacional, se fijaron nuevos objetivos y condiciones que quedaron plasmados en el Segundo Plan Quinquenal. Si en la primera etapa la atención se había centrado sobre el desarrollo industrial, en esta segunda etapa se privilegió al sector agropecuario. Algunas de las medidas implementadas fueron la ampliación del crédito agrícola, la introducción de maquinarias con el fin de alcanzar un mayor grado de mecanización, y el estímulo a la creación de cooperativas, tanto para la producción como para la comercialización.

En este nuevo contexto, la política de precios seguida por el IAPI resultó beneficiosa para los productores agrícolas, quienes recibieron valores que se encontraban por encima de los internacionales. La recuperación de la actividad agrícola en la mayoría de los países exportadores de cereales y lino, provocó un aumento considerable de la oferta mundial con la consecuente caída de los precios internacionales. Los sobrepagos pagados a los productores agropecuarios, en virtud de subsidios indirectos, generaron grandes pérdidas para el IAPI. El gobierno peronista no pudo terminar su segundo mandato. Múltiples fueron las causas de su caída. Algunas generadas en el mismo seno de su gobierno, otras por reacción de los intereses afectados por su política. Los hechos se precipitaron con violencia en 1955 y Perón es depuesto en setiembre de ese año. De esta manera, las Fuerzas Armadas lograron irrumpir en el poder estatal, a través de una sucesión de gobiernos de facto que colocaron en la presidencia, primero a Lonardi, por un breve período de tiempo, y luego a Aramburu. En este marco, se delinearon nuevas medidas económicas y sociales, cambiando el rumbo que había seguido el desarrollo del país durante el gobierno del Gral. Perón. El escenario se modificaría ostensiblemente, sobre todo para el sector agropecuario. La primera política oficial que afectó al campo fue el decreto que ordenaba la liquidación del IAPI y la creación de una Comisión Liquidadora, encargada de llevar a cabo esta labor. La etapa de liquidación se extendió por un lapso de 13 años, recién en setiembre de 1969 se dictó la ley 18263 que dio por terminado este proceso, ordenándose que los inmuebles ingresen al patrimonio nacional.

Varios motivos decidieron poner fin a este monopolio estatal, pero el más importante fue la necesidad de terminar con el estancamiento del sector agrícola hacia varios años atrás. Los consejos del Informe que en

CUADRO N° 11. Precios básicos oficiales fijados por el IAPI (en m\$N por 100 kilos, sobre vagón dársena).

Campaña	Productos					
	Trigo	Maíz	Lino	Cebada	Centeno	Avena
1947/48	20	14	30	—	17,50	16
1948/49	23	15,50	30	13,80	17,50	16
1949/50	23,50	16	34	15,70	16,50	14
1950/51*	30,50	32	41	22,20	23,50	20,50
1951/52	34	40	50	27,20	28	25,50
1952/53	50	45	65	39,50	42	38
1953/54	50	45	65	39,54	42	38
1954/55	50	45	75	39,54	42	38
1955/56	70	65	140	50,50	50	55

\*Durante esta campaña se fijaron sobrepagos para el productor.

Fuente: Anuario Estadístico de la Bolsa de Cereales, 1953 y 1956.

1955 escribió Raúl Prebisch, se convirtieron en la guía que utilizó el gobierno en la implementación de esta y otras medidas que favorecieron al sector agrícola.

### CONCLUSIONES

El rol del Estado en el proceso productivo experimentó diversos cambios, a lo largo de la historia reciente, que tienen que ver con la adopción, no siempre crítica, de diferentes teorías económicas. Así, revisando el pasado argentino se encuentran tres modelos económicos que responden a marcos ideológicos diferentes: el pensamiento clásico padre del estado liberal, el pensamiento keynesiano, difusor del Estado Bienestar y por último el pensamiento neoliberal, responsable de la idea que la intervención estatal se debe reducir a solucionar las fallas del mercado. Muchas críticas que recibió el IAPI pueden atribuirse a dilemas casi dogmáticos. Sin embargo, en su funcionamiento, deben reconocerse dificultades reales que afectaron profundamente a los diversos agentes económicos.

Al recorrer los siete años de gestión de este Instituto y considerando el objetivo por el cual fue creado se reconoce que su labor como organismo comercial del Estado fue eficaz, al menos en materia de política internacional. En lo referente a las exportaciones logró delinear el marco de las negociaciones para el intercambio en los distintos mercados mundiales, asumió el control total de algunos de los productos provenientes del agro y liberó paulatinamente el de otros, y, como importador centralizó la compra en el exterior de aquellos productos estratégicos para el desarrollo industrial, sobre todo en los años de posguerra inmediata. Desde sus inicios y a lo largo de tres años, el Instituto debió superar las restricciones comerciales impuestas por el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, cuyas políticas discriminatorias no conocieron límites y llegaron a dejar a la Argentina fuera de la oportunidad comercial. Tales fueron las consecuencias del Plan Marshall. Con respecto a los efectos de sus acciones en el contexto interno es indudable que coartó las posibilidades de los capitales que estaban involucrados en el transporte y comercialización de la producción agropecuaria, incorporando prácticas diferentes de exportación e importación. También se le deben reconocer méritos en la concreción de una política económica planificada por el Estado, tal cual era la impronta fijada por las características del modelo de bienestar.

No obstante, un análisis profundo de la intervención del IAPI sobre la producción agropecuaria deja ver que la política de precios que se siguió resultó desfavorable para el sector. Si se pudieran jerarquizar las causas que provocaron el proceso de estancamiento agrícola, esta se encontraría entre los primeros lugares.

Durante la vigencia del IAPI la producción pampeana sufrió transformaciones de importancia a partir de la emigración de la mano de obra rural, la ley de arrendamientos y los aumentos en los salarios rurales, todo lo cual fue estimado como un castigo en la rentabilidad agraria que se adicionaba a las dificultades en la compra de maquinarias e insumos importados. Sin embargo, los productores pudieron adaptarse a estas condiciones desfavorables eficazmente, ya sea mejorando y aumentando la producción de la ganadería o diversificando la producción hacia nuevos cultivos.

Si bien el IAPI rectificó muchas de sus acciones a partir de 1950, estableciendo precios más ventajosos para el sector agrario, dos factores inmanejables complicaron la posibilidad de una recuperación rápida: las sequías de 1950 a 1952, y la desconfianza que evidenciaba el agro respecto de las nuevas políticas. Ambos fenómenos jugaron en contra del desarrollo agropecuario.

El Estado del Bienestar que caracterizó este período, no fue ni el óptimo ni el más eficiente. La idea generalizada de que el progreso del país se encontraba a partir del desarrollo de la industria de consumo no mostró su eficacia y perjudicó el normal desempeño de los otros sectores de la economía nacional. Sin embargo, los antecedentes extranjeros y las experiencias argentinas muestran que no hay que desear el marco regulatorio del Estado como herramienta propicia para pautar el desenvolvimiento del sector agropecuario. En el actual escenario, donde las reglas del juego están libradas a un mercado salvaje, la

protección y el resguardo de aquellos sectores que tienen una participación intensa en la obtención de divisas y en el desarrollo de la economía, es un camino que no debiera abandonarse sino, por el contrario, debería repercutir en políticas activas eficaces. El sector agropecuario nacional no solo debe hacer frente a las políticas subsidiarias aplicadas por los demás países exportadores de alimentos, sino que, además debe encarar los problemas internos, que debido al retiro de la presencia estatal ocurrida en la última década ocasionan grandes desequilibrios.

#### BIBLIOGRAFÍA

- BARKSKY, O. y M. PIÑEIRO. 1988. La Agricultura pampeana. Ed. Fondo de Cultura Económica.
- BOLSA DE CEREALES. Anuario número estadístico 1953 y 1956. Número Estadístico 1993/94.
- CAPIERO, A. 1974. De la Economía Social-Justicialista al Régimen Liberal-Capitalista. Ed. Universitaria de Buenos Aires 483 p.
- DÍAZ ALEJANDRO, C.F. 1975. Ensayos sobre la historia económica Argentina. Ed. Amorrortu.
- Di TELLA G. y M. ZYMELMAN. 1967. Las Etapas del desarrollo económico argentino. Ed. Eudeba. 539 p.
- EMERY C. 1949. Economía Social y Economía Capitalista. *Hechos e Ideas*, vol XVI, julio agosto.
- FERRER, A. 1972. La Economía Argentina: las etapas de su desarrollo y problemas actuales. Ed. Fondo de Cultura Económica. 266 p.
- MEMORIA ANUAL del IAPI. Ejercicios correspondientes a los años 1949, 1950, 1951 y 1953.
- NOVICK, S. 1986. API: Auge y decadencia. Ed. CEAL. 133 p.
- O'CONNELL, A. 1984. La Argentina en la Depresión: los Problemas de una Economía Abierta. *Desarrollo Económico*. Vol. 28. N° 92.
- RAPOPORT, M. 1976. La Política Británica en la Argentina a comienzos de la década de 1940. *Desarrollo Económico*. Vol. 16 N° 62.