

La cuestión de la carne vacuna en Argentina y las políticas estatales aplicadas, durante el gobierno peronista de 1946 a 1955¹.

Desde la crisis internacional de los años treinta el Estado comenzó a intervenir en el mercado de la carne vacuna y durante los 50 años siguientes los representantes de la ganadería participaron en la determinación de las políticas sectoriales, a través de la Junta Nacional de Carnes y la CAP, Corporación Argentina de Productores de Carne, creadas en los años 30.

Estas instituciones, después de algunos años iniciales de claro protagonismo y autonomía, debieron someterse a las políticas económicas de sucesivos gobiernos por la fundamental importancia de la carne vacuna en esta economía. Durante los gobiernos encabezados por el General Perón, de entre 1946 y 1955, las representaciones ruralistas debieron ceder la conducción de aquellas entidades a los funcionarios de gobierno que se hicieron cargo de ellas, bajo algo diferentes denominaciones y organización.

Así, los archivos de los directorios de la CAP y de la Junta Nacional de Carnes, de los años 30 son sucedidos en el tiempo por los de los organismos correspondientes a la etapa del peronismo, todos ellos ubicables en el Archivo Intermedio del Archivo General de la Nación.

Pero la evaluación de la política ganadera y frigorífica de esta etapa se asienta en la profusa legislación sectorial a que da origen el peronismo de esos años como en la política cambiaria y en la regulación del mercado interno e internacional de carne bovina que se plantea desde el Estado. Las fuentes secundarias que surgen de la revisión de distintos relevantes trabajos y estadísticas son otro aporte para el entendimiento de la política de carnes peronista.

Dentro de esto es importante destacar el impacto de las condiciones internacionales de comercialización, las fluctuaciones del tipo de cambio y los salarios reales, entre otros aspectos. Luego, específicamente, se detallan los cambios en la estructura de la CAP y la Junta de Carnes, así como la situación de los frigoríficos extranjeros, en relación con esta parte de la política económica peronista.

1. *La evolución de los mercados internacionales y su impacto sobre los precios en este período.*

Tal como se explicará en el siguiente apartado, una preocupación fundamental de las políticas económicas que se debieron instalar desde el ámbito de la década de la crisis de 1930 hasta los años 50, fue la caída inicial de la demanda y precio internacional de los productos agrarios en los años 30 a la que luego sucedió una dificultosa recuperación que atravesó los años de la Segunda Guerra y del proceso de reconstrucción que se inició con la

¹ Basualdo, (2015).

posguerra. Reflejando esta preocupación de la política económica de este período en este aspecto, resulta importante destacar, en primer lugar, la evolución relevante de los datos de precios internacionales de principales productos de exportación argentinos, ya que las tendencias que en ésta se revelan tendrán clara influencia sobre el comportamiento del sector agropecuario en esta etapa.

Conforme la información estadística de FAO, en años de preguerra, el precio promedio de la tonelada de carne vacuna exportada, era de 120,9 dólares estadounidenses. En 1948, el precio de la carne exportada había ascendido a 313 dólares, en un promedio general de los valores exportados mundialmente. Según FAO, en 1948 el precio relativo de la carne vacuna se había reducido respecto del ganado y solo desde 1952 mejoró respecto del precio relativo previo a la Segunda Guerra².

El ganado vacuno, entre 1948 y 1964, había tenido un aumento promedio de entre 5 y 10% en los precios. En los casos de los granos de trigo, maíz y soja, la diferencia a favor del crecimiento del precio de la carne vacuna fue aún mayor. Si bien durante la segunda guerra y en la inmediata posguerra todos los productos tuvieron un fuerte aumento en sus precios –aproximadamente de un 200% en la generalidad de los alimentos–, a partir de 1948, descendieron en sus precios, a excepción de las carnes y el ganado que tendieron a aumentar progresivamente en los cincuenta.

Los granos bajaron entre un 20 y un 30% en los años cincuenta respecto de 1948 y en estos niveles inferiores se mantuvieron buena parte de los sesenta. Tal como se deduce fácilmente de lo anterior, el precio relativo de la carne vacuna –y en menor medida, el ganado vacuno- respecto de los granos tuvo un crecimiento continuo –favorable a la carne- desde los años cincuenta.

Cuadro 1. Valores unitarios medios de las exportaciones mundiales de los principales productos agropecuarios, años de preguerra hasta 1955.

² FAO (1965); FAO (1975).

Índices de evolución de precios, base 1948=100. \$ por tonelada.

	Promedio Preguerra	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Carne de vaca y ternera	121	313	362	353	459	500	439	464	451
Carne de vaca y ternera. Índice 1948=100	39	100	116	113	147	160	140	148	144
Ganado Vacuno (1)	36	116	115	122	133	111	118	130	125
Ganado Vacuno. Índice 1948=100	31	100	99	105	114	95	101	112	108
Trigo	31	106	89	72	74	79	80	68	66
Trigo. Índice 1948=100	29	100	84	68	70	74	75	64	62
Maíz	19	93	64	60	78	85	70	61	62
Maíz. Índice 1948=100	20	100	69	65	83	92	75	65	66
(1) \$ por cabeza de ganado.									

2. *Una mirada general de la evolución desde 1935 y sus factores determinantes de mayor significación.*

Las políticas de intervención estatal sobre el sector agropecuario se comenzaron a aplicar en los años treinta y tuvieron como objetivo la protección de este sector frente al impacto de la fuerte caída de precios y demanda internacional sobre su producción que la crisis mundial de 1930 provocó e hizo sentir sus efectos hasta la Segunda Guerra Mundial, cuando el comercio internacional volvió a resultar afectado por las condiciones que impuso el conflicto.

La Junta Nacional de Carnes, la Junta Nacional de Granos, la CAP y, desde 1946, el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio se hicieron cargo, en forma directa, de la regulación de las condiciones del comercio interior y exterior de carnes y granos. Esto significó la participación de estas instituciones en diversas cuestiones como los acuerdos de exportación con países importadores y agentes exportadores de carnes y granos o la

intervención en sus mercados internos, a través de la regulación del volumen de compra-venta y los precios de estos productos.

Los precios internos e internacionales, determinantes de los ingresos sectoriales, fueron especialmente administrados por estos organismos mediante la fijación de precios mínimos para el ganado o precios sostén para los granos, en el mercado interno, mientras que en la negociación de acuerdos de exportación con otros países, estas instituciones trataban de fijar precios y demás condiciones de exportación. Así, esta administración de precios que se planteaba permitía una diferenciación entre los precios internos e internacionales que, en tanto resultaba eficaz, se ajustaba a los objetivos de política económica y a los específicos del sector.

En el caso del ganado vacuno, entre 1939 y 1945, el precio se elevó en razón de las políticas de intervención de la Junta Nacional de Carnes³. El otro caso típico, en este sentido, fue la etapa, inaugurada en 1946, con la aplicación de políticas de compras de productos agropecuarios a través del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) para su reventa al exterior⁴. Este organismo estatal monopolizaba, así, la exportación de las carnes y de los granos, resultando factor determinante de sus precios internos al constituirse en principal adquirente local.

En el mercado interno⁵, el crecimiento de los precios del ganado –con base en información de la Junta Nacional de Carnes, en pesos corrientes– fue bastante más acelerado que el de los granos –incluyendo, según esta fuente, precios del trigo, maíz, girasol y lino, en pesos corrientes–, entre 1935 y 1955. Esta etapa respondió a distintos factores relevantes que ahora se introducen y luego se profundizan. Las políticas cambiarias, de regulación de mercado y de comercio exterior del gobierno fueron determinantes, más allá de la incidencia de los precios internacionales, de diferentes como importantes tendencias en la producción y la demanda de carnes vacunas.

El auge del consumo de carne vacuna fue el dato sobresaliente desde 1945 en adelante, a la vez que la caída en las exportaciones. También las condiciones climáticas adversas entre

³ JNC (1945); Banco Ganadero Argentino (1967), pág. 49.

⁴ Novick (1986).

⁵ Banco Ganadero Argentino (1967), Cuadro 10, pg. 49.

1949 y 1951/52, con fuertes sequías, afectaron los mercados cuando debieron recibir altos envíos de ganado, causando excesos de oferta y bajas de precios internos por una obligada liquidación de animales.

Además, desde la inmediata posguerra, las importaciones británicas de carne se contrajeron y fueron origen de una sensible reducción del mercado internacional. Otro rasgo importante de este período fue que el mayor precio relativo que alcanzó la ganadería frente a los granos –tanto en el orden interno como en el internacional- alentó la disminución de la superficie de tierras destinadas al cultivo de granos y el aumento, en su reemplazo, de las pasturas que impulsaron notoriamente las existencias ganaderas⁶.

3. *En la intersección de la política económica, la acción de los organismos regulatorios y las condiciones internacionales.*

3.1. *Política económica.*

Un eje central de la política económica para el desarrollo de una tendencia general de la evolución sectorial fue la política cambiaria, aspecto que puede ser bien descrito a través de una serie histórica de tipos de cambios reales.

Cuadro 2. Evolución de los Tipos de cambio nominal y real (1935-1955).

	Evolución dólar estadounidense. Índice base 1930=100 (1)	Evolución Costo de vida, índice base 1930=100 (2)	Evolución tipo de cambio real. Cociente (1)/2, base 1930=100	
--	--	---	--	--

⁶ Vázquez Presedo (1988).

1935	129	75	171	
1936	126	88	144	
1937	119	88	136	
1938	125	88	143	
1939	141	88	161	
1940	145	88	166	
1941	145	88	165	
1942	146	100	146	
1943	144	100	144	
1944	143	100	143	152(*)
1945	143	125	114	
1946	145	138	105	
1947	146	163	90	
1948	145	175	83	
1949	144	238	61	
1950	183	300	61	
1951	475	400	119	
1952	475	563	84	
1953	511	575	89	
1954	511	600	85	
1955	535	675	79	88(**)

Evolución Tipo de cambio real 1945-1955: - 42%

Elaboración propia en base a BCRA, INDEC, Vazquez Presedo, V., 1988.

(*) Índice anual promedio Tipo de cambio real, 1935-1944.

(**) Índice anual promedio Tipo de cambio real, 1945-1955.

Aquí se puede observar que el dólar prácticamente se mantuvo estancado en su cotización entre 1940 y 1949, mientras que la inflación aumentó un 170%. Esto significó una notable caída en el valor real de los ingresos en pesos de los exportadores, a partir de 1945. Sus ingresos reales totales, entonces, dependían de que esta pérdida real fuese compensada por el aumento de los precios internacionales y por los volúmenes exportados, en esta etapa. La etapa previa, de 1935 a 1945 había significado un aumento real, vía tipo de cambio, para los exportadores, de alrededor del 50% respecto del tipo de cambio real de 1930.

Se puede observar también que el tipo de cambio real cayó un 42% en 1955 respecto de 1944. Esta pérdida fundamental no pudo ser compensada por el volumen exportado, tampoco, ya que el volumen exportado cayó un 44%, en promedio, en la etapa 1945-1955 respecto de la anterior 1935-1944. En esta etapa, de todas formas, solo se había podido frenar la caída de volumen en un 12% respecto del nivel de 1930, ya menor a la media de los años veinte.

Cuadro 3. Evolución Tonelaje Exportado Carne vacuna.(Índice Volumen anual, base 1930=100).

1930	100	1942	91	1949	67
1935	83	1943	73	1950	46
1936	88	1944	76	1951	38
1937	97	1945	43	1952	28
1938	97	1946	55	1953	32
1939	102	1947	80	1954	37
1940	85	1948	65	1955	51

1941	92
------	----

Fuente: Vazquez Presedo, V. 1988.

Finalmente, el producto de la caída en el tipo del cambio real por el volumen exportado no resultó compensado por los precios internacionales, ya que la tendencia a su alza continua, determinó un incremento de un 100% de los valores de 1955 respecto de los de 1944. El resultado de multiplicar la caída del tipo de cambio real por la del tonelaje exportado y por el aumento del precio medio de exportación resulta en una caída de los ingresos reales de exportación de más del 35%. Esto, siempre en la comparación entre 1955 y 1944, de manera aproximada. En la comparación 1944 respecto de 1930, se puede deducir, aproximadamente, que, en cambio, el incremento real de los ingresos de los exportadores, en pesos, fue de un 55%. Esto, resultado también de aplicar la fórmula Ingreso total de exportación, en pesos constantes = Precio medio de exportación * Toneladas exportadas * Tipo de cambio real.

Por otro lado, como ya se señalara, si bien la etapa 1945/55 resultó en un sensible retroceso exportador, también se tradujo en una fuerte alza del consumo de carnes. La lógica de esta evolución fue consecuencia de la baja en el tipo de cambio real. Ésta determinó que los alimentos exportables y, a su vez, consumibles localmente, dentro de los cuales, es fundamental el caso de la carne vacuna, tuviesen un precio interno relativo sensiblemente rezagado respecto del avance de los precios no agropecuarios o de la inflación acelerada que estos impulsaban.

Como se ha visto, el retraso cambiario daba origen a este retraso en los precios internos ya que el precio de exportación o internacional no tenía un aumento de tal magnitud como para determinar un aumento de los precios agropecuarios al ritmo que lo hacían los no agropecuarios. Así, el precio real de la carne vacuna al público se había reducido en un 40%, entre 1944 y 1949, y el consumo por habitante había saltado de 67 kgs. por año, en 1944, a 92 kgs., en 1949. Luego de una temporaria reducción de un 10% respecto de este

nivel, entre 1952 y 1954, el consumo se recuperó nuevamente en 1955⁷. Esto se grafica todavía mejor con el aumento en la producción de carnes destinadas al consumo. Es decir, este aumento del consumo por habitante fue posible y satisfecho por esta notable suba de la producción cárnica, a pesar de que se redujese la destinada a exportación.

Cuadro 4. Volúmenes de Exportación y Consumo de Carne Vacuna, 1930-1955.

Años	EXPORTACIÓN TOTAL DE CARNE VACUNA EN Miles de Tons.	FAENA DE VACUNOS DESTINO CONSUMO, Miles deTons.	Índice Faena en Tons. vacunos para consumo. Base 1930=100	
------	---	--	--	--

⁷ Banco Ganadero Argentino, (1967), Cuadro 5, pág. 47 y Cuadro 11, pág. 50.

1930	535	960	100	
1931	519	840	88	
1932	477	899	94	
1933	463	973	101	
1934	467	1045	109	98(*)
1935	446	1086	113	
1936	470	1114	116	
1937	518	1207	126	
1938	519	1172	122	
1939	546	1261	131	
1940	453	1237	129	
1941	492	1362	142	
1942	486	1239	129	
1943	389	1213	126	
1944	409	1211	126	126(**)
1945	231	1225	128	
1946	295	1387	144	

1947	430	1594	166	
1948	346	1612	168	
1949	360	1643	171	
1950	243	1801	188	
1951	205	1674	174	
1952	152	1636	170	
1953	170	1596	166	
1954	200	1615	168	
1955	275	1872	195	167(***)

Fuentes: Banco Ganadero Argentino; Junta Nacional de Carnes.

(*) Índice promedio anual Faena para Consumo, 1930-1934.

(**) Índice promedio anual Faena para Consumo, 1935-1944.

(***) Índice promedio anual Faena para Consumo, 1945-1955.

Queda claro que, en promedio, entre 1930 y 1944 la faena de vacunos para consumo aumentó en un 26%, pero luego, entre 1945 y 1955, en una etapa de 5 años menos que la anterior, la faena de ganado de consumo se elevó en un 40% más, en promedio, respecto de 1944. Como se ve también la producción, en general, incluyendo la de exportación, pasó de 1,5 millones, de toneladas, en 1930, a casi 2,2 millones de toneladas anuales, en 1955, nivel casi un 50% superior al inicial. Así, el consumo resultó ser el destino final y dinamizador del aumento de las existencias ganaderas.

4. *El crecimiento de la ganadería, del consumo y el retroceso agrícola.*

Es importante destacar, entonces, que se originó una situación particular, ya que la relativa baratura de la carne reforzó la destacada mejora de los salarios reales que se dio entre 1944 y 1950, oportunamente referida, por un lado. Por otro lado, el incremento en el consumo popular, en que esto derivó, significó el aumento de la demanda de carne vacuna y, así, hacia este destino se volcó un aumento sostenido en la producción ganadera.

El crecimiento de las existencias ganaderas fue tan importante que permitió satisfacer ese aumento del consumo pero no fue impulsado por un aumento del precio real del ganado. Esta peculiaridad de un precio real de un producto que no aumenta y, sin embargo, su oferta sí lo hace, en realidad, se debió a que, dentro de la producción agropecuaria, el mayor precio relativo que se obtenía era el del ganado, ya que los precios de los granos retrocedieron frente a él. Los campos de cultivo se contrajeron y aumentaron las superficies de pasturas dedicadas al ganado. Desde 1930 hasta 1937, las existencias solo habían aumentado en un millón de cabezas pero desde allí hasta 1947 se pasa de 33 millones a 41 millones de cabezas⁸, pero según Luis Cuccia⁹ se llegó a más de 45 millones de animales en 1955. Por lo tanto, el incremento entre 1937 y 1955 fue de aproximadamente un 40% en las existencias ganaderas.

Los precios internacionales del trigo y el maíz, principales exportaciones de granos de Argentina, cayeron en un 40%, aproximadamente, entre 1948 y 1955 (FAO, 1965, cuadro 10, pg. 49), el crecimiento de los precios del ganado –con base en información de Junta Nacional de Carnes, en pesos corrientes– fue bastante más acelerado que el de los granos –incluyendo, según esta fuente, precios del trigo, maíz, girasol y lino, en pesos corrientes–.

Entre 1937 y 1955, los precios del kilo vivo del ganado aumentaron 9 veces su valor inicial y en el caso de los granos quintuplicaron su valor original, sobre la base de la siguiente evolución:

El precio relativo del ganado aventajó notoriamente al de los granos entre 1939 y 1945, con un promedio de un 60% superior aproximado al de los granos, en este período. Entre 1946 y 1950, los precios relativos de los granos resultaron ser superiores a los del ganado

⁸ Vazquez Presedo (1988), pág. 75.

⁹ Cuccia (1983), pág. 106

vacuno, en un 20%, aproximadamente. Luego, desde 1950, los granos –en forma similar a lo descrito en el orden internacional– tuvieron un retroceso en su precio relativo de un 35% respecto del precio del ganado vacuno. Sin embargo, es necesario recordar que en el segundo gobierno de Perón, tanto en materia de carnes como de granos, el IAPI fijó precios internos más beneficiosos para la producción y la exportación que los más desalentadores que había establecido durante el primer gobierno.

Los sensibles resultados adversos en las exportaciones de entre fines de los cuarenta y principios de los cincuenta, resultado, en parte, de la gran sequía de esos años, originó distintas medidas de impulso al sector agropecuario. Se intentó bajar el consumo interno de carne vacuna para posibilitar una mayor exportación y además de mayores precios pagados por el IAPI, se expandió el crédito hacia el sector agropecuario. Con todo, la demanda británica de carnes se redujo durante los gobiernos de Perón por lo cual el mayor consumo interno fue una adecuada alternativa de reemplazo de esa demanda, que se mostró retraída hasta 1954. Igualmente, como luego se podrá observar, una esmerada política de subsidios gubernamentales logró compensar las pérdidas de los frigoríficos exportadores debidas a la caída de las exportaciones.

5. Perfiles destacados de la evolución del mercado internacional de carnes vacunas.

Si bien no hay estadísticas precisas sobre el comercio internacional en la primera mitad del siglo XX, aquí se revelan algunas cifras indicativas de su posible trayectoria en este período.

En 1918, el mercado mundial alcanzaba un 1,1 millón de toneladas de carnes frescas y congeladas, donde Argentina lo lidera con 500 mil toneladas¹⁰. Ese es el año final de una guerra donde los ejércitos europeos han incrementado continuamente, desde 1914, la demanda de carnes vacunas. Aun en este contexto, el mayor demandante mundial de carnes vacunas frescas y congeladas sigue siendo Gran Bretaña, condición que revestirá hasta mediados de los cincuenta.

¹⁰ Hanson (1937), pág. 201.

Luego de la recesión del mercado de carnes de la inmediata posguerra –correspondiente a la recesión de la propia economía británica–¹¹ a partir de 1922 y durante los años veinte hay una recuperación de este mercado. Entre 1923 y 1930, según Vazquez Presedo¹², se observó un promedio aproximado de 650 mil toneladas anuales de exportaciones argentinas lo que podría ser indicativo de un mercado mundial de 1,3 millones de toneladas.

En los años treinta, caen los volúmenes comerciados internacionalmente a consecuencia de estos años de depresión económica, pero desde mediados de esta década comienza una recuperación que se extiende durante la segunda guerra mundial y la inmediata posguerra.

El promedio de importaciones británicas de carne vacuna de los años treinta indica que hubo una disminución de un 25% en los treinta, en comparación con los veinte, como lo atestiguan las exportaciones argentinas que, en promedio pasaron a ser de 450 mil toneladas anuales, reduciéndose también en un 25% respecto de la media de los años 20. Teniendo en cuenta que al igual que en los años veinte, Argentina abastecía casi la mitad de la demanda internacional de carne bovina, se puede estimar que ésta alcanzaba las 900 mil toneladas, como máximo.

Finalmente, se puede deducir una baja del volumen internacional de un 40% del mercado, cuando hacia fines de los cuarenta nos acercamos a un mercado mundial de 500 mil toneladas. Esto se da claramente hasta 1955. Explica esto la inferior exportación argentina de 1949/55.

Las notables dificultades de la economía británica, hacia fines de los años cuarenta y hasta mediados de los cincuenta, determinaron que el mercado cayese hasta solo 500 mil toneladas, en total, mientras que Argentina reduce sus exportaciones a alrededor de 200 mil toneladas promedio¹³.

Entre 1948 y 1955 se registran los niveles más bajos de exportación de carne vacuna, desde 1910. O sea, la contracción resulta evidente y el mercado internacional no se recupera hasta 1955. Esta es la lógica que explica, en buena medida, la caída de las exportaciones

¹¹ Eichengreen (2012).

¹² Vazquez Presedo (1988).

¹³ CONADE (1968); Puiggros (1957).

argentinas entre 1949 y 1955. Luego, respecto de 1948, el consumo mundial de fines de los cincuenta es un 30% superior, con lo cual a la par del aumento del consumo de distintos países europeos, recién allí se alcanzan unas 800 mil toneladas en el mercado mundial de carnes¹⁴.

En su relevamiento de las estadísticas británicas, Mitchell, B.R., 2011a, página 713¹⁵, consta un dato fundamental para explicar la baja en este mercado, que es la notoria disminución del consumo británico de carnes, en general, a partir de 1939, que solo comienza a revertirse en 1954.

Esta caída en Gran Bretaña se da en torno de un 30 y 40% hasta 1954, desde 1939. El hecho de que la contracción internacional no se verificase antes de 1948 es resultado de que, tanto durante todo el período de la Segunda Guerra como el de la inmediata posguerra, el conjunto del consumo de alimentos de ejércitos y poblaciones ubicados en territorios aliados de Europa –el estadounidense, entre ellos– fuese abastecido por la administración internacional de abastecimiento de alimentos establecida durante la guerra y a cuyo cargo, justamente, estuvo Gran Bretaña hasta 1945¹⁶.

6. La relación peronista con Gran Bretaña, desde el acuerdo de 1946 en adelante.

En 1946, año de la asunción de Perón, debido al cambio de gobierno, cesa la representación de la Sociedad Rural al frente de la Junta de Carnes. Sin embargo, Perón –por Decreto– repone al frente de la CAP, a representantes sectoriales de la ganadería –Indalecio Gómez, Eduardo Brouchou, entre otros– que habían sido desplazados por la intervención del gobierno militar –a mediados de 1943–.

La relación económica con Gran Bretaña iniciada en 1933, especialmente orientada, en materia agropecuaria, por la Sociedad Rural Argentina y sus funcionarios en el gobierno, se instaló en el marco de un nuevo acuerdo de intercambio, en 1946, el Tratado de Eady-Miranda, sobre el que ya se anticipara.

¹⁴ CONADE, (1968); Puiggros (1957).

¹⁵ Mitchell (2011^a).

¹⁶ JNC, (1945); Puiggros, (1957).

Gran Bretaña, al final de la guerra, se había convertido en un importante deudor externo, debido a todas las importaciones que no había logrado pagar durante su transcurso. Eran 1.200 millones de libras esterlinas o, su equivalente en dólares estadounidenses, 4.800 millones, cifra por demás elevada, si se la compara, por ejemplo, con los 13.000 millones de dólares que significó el Plan Marshall para toda Europa Occidental, hacia fines de los cuarenta¹⁷. De esto se puede deducir fácilmente que la totalidad de la deuda británica resultaba impagable a corto plazo y se planteaba su repago en un período de 20 años.

En el marco de las negociaciones para resolver esta situación, donde Argentina era solo uno de varios acreedores, se celebró el Tratado Eady-Miranda, en setiembre de 1946, por el que se fijó que el conjunto de las inversiones ferroviarias británicas en el país podía ser transferido al patrimonio del Estado argentino como forma de saldar la deuda británica.

En cuanto a las carnes, se aprobó un aumento del 45% en el precio de la carne respecto del nivel establecido en 1939, comprometiéndose Inglaterra a absorber la totalidad de los saldos exportables –que en 1946 habían caído a un 17% del total producido-, en caso de que no hubiese compras de terceros países. El aumento en el precio ofrecido era sólo una mejora que permitiría reducir los subsidios necesarios para pagar a frigoríficos y ganaderos los precios sostén establecidos por el Gobierno¹⁸.

Los saldos de importaciones inglesas impagos, igualmente, se siguieron sucediendo en estos primeros años del tratado, de forma que en 1948 finalmente por el Pacto Andes –entre Bramuglia- Eady- sobre la base del déficit británico de 1948/49 con Argentina –de alrededor de 100 millones de libras- se nacionalizaron los ferrocarriles –por un total de 150 millones de libras, por lo que el pago se completó con libras bloqueadas¹⁹.

En realidad, Inglaterra, al cobrar la venta de sus ferrocarriles con la deuda que iba a contraer entre 1948 y 1949, con sus ingentes importaciones de alimentos argentinos, estaba pagando la alimentación de los ingleses de esos años con sus ferrocarriles. La capacidad de pago derivada de las exportaciones inglesas se había reducido notoriamente ya que su valor solo era equivalente a un 25% de las exportaciones argentinas a los británicos, en 1948.

¹⁷ Eichengreen, (1996).

¹⁸ Puiggros (1957).

¹⁹ (Irazusta 1956).

Como han dicho algunos analistas, de esta forma, Inglaterra se garantizó la continuidad del aprovisionamiento de muy necesarios alimentos y, a la vez, se nacionalizaron servicios públicos, cuya complejidad los empresarios ingleses ya no estaban en condiciones de seguir sosteniendo²⁰.

Al pacto de 1948, sucedieron los acuerdos de 1949, de 1951, 1952 y 1955. La resistencia argentina en vender a los precios bajos que pagaba Gran Bretaña llegó a determinar la suspensión de los embarques con ese destino en 1950, tal como ya se anticipara. Sucedió que antes de la devaluación de la libra a fines de 1949, en un 30%, se había comprometido un precio de 90 libras la tonelada, pero ante la devaluación, el gobierno argentino reclamó un precio de 98 libras para compensarla, cosa que se negó a aceptar la Corona británica, inicialmente, y determinó la interrupción de las exportaciones argentinas.

No solo los precios tendían a ser más bajos, sino que, en contrapartida, Inglaterra comprometía la importación argentina de sus bienes industriales o materias primas, cosa que tampoco era conveniente en razón de las mejores condiciones de sus competidores en la colocación de estos productos, como Estados Unidos u otros países europeos.

Así, todas las negociaciones gobierno a gobierno atravesaron por reiteradas dificultades en acordar todos los rubros habitualmente comerciados, hasta alcanzar los compromisos de mínima conveniencia en precios y cantidades, para ambas partes. Solo en el convenio de 1955, en razón de un cambio de política en Inglaterra, al retornar los conservadores al gobierno, se liberalizó el comercio de carnes, con lo cual si bien hubo un compromiso de importación de carnes, los precios estarían sujetos al libre juego de oferta y demanda en el mercado de Smithfield.

Durante todos estos años de dificultosas relaciones comerciales, la participación del destino Gran Bretaña en el total de las exportaciones argentinas se había reducido a un 14%, en

²⁰ Puiggros (1957); Cisneros y Escudé (2000).

1952, mientras que respecto del total de importaciones, las británicas alcanzaron solo un 6% en ese año²¹.

7. La aplicación de subsidios sectoriales en el período 1946-1955.

La continuidad de la política de subsidios de la década anterior se demuestra a través de la sanción de distintas normas que lo reflejan. El decreto 12.851 de 1949 es bien claro en cuanto continúa la política previa.

En su artículo 1º, por éste se autoriza al Ministerio de Economía al pago de los déficits financieros de las empresas industrializadoras de carnes –las exportadoras o grandes industrias seleccionadas ya en 1935 por la Junta Nacional de Carnes con igual finalidad– durante el período de enero al 30 de abril de 1949, taxativamente, pero también lo habilita al pago de los déficits que se fueran produciendo en los meses posteriores y hasta tanto se sustituyera este sistema de compensación por un régimen definitivo.

Pero, de todas formas, allí se reglamenta con algún detalle los estados y criterios contables de las empresas que se toman en cuenta para realizar estos pagos compensatorios de los déficits de los frigoríficos exportadores. Estos tendrían el carácter de anticipo, sujeto al ajuste que el Ministerio de Economía practique. Este ajuste, de los anticipos ya realizados, tomaban en cuenta los resultados de explotación y los precios alcanzados en la comercialización de los productos y la ganancia razonable que pudiera corresponder, tal como se expresa en el artículo 2º de este decreto.

Así, el gobierno peronista reitera e insiste con el criterio de la “ganancia razonable” de los frigoríficos exportadores al que habían dado origen los dirigentes de la Sociedad Rural Argentina, al tiempo de haberse hecho cargo del Ministerio de Agricultura y de la Junta Nacional de Carnes, durante el gobierno de Agustín P. Justo iniciado en 1932²².

En un artículo tercero se detalla un poco más el método de cálculo, llegándose a establecer que la base de liquidación de cuentas correspondiente a este plan será la diferencia financiera entre créditos y gastos, incluyendo administrativos y financieros. Los cálculos

²¹ Puiggros, (1957).

²² J.N.C. (1945).

que se efectúan solo computan los precios de las haciendas que establece el Ministerio de Economía.

De esta forma, en contrapartida de los subsidios que se otorgan, se revisan los estados contables de estas empresas, se les asigna una “ganancia razonable” y se controla la aplicación de los precios del ganado fijados por el gobierno.

Es decir, de manera sistemática, se controla el funcionamiento, precios del ganado adquirido y ganancias empresariales, como reverso de la entrega de subsidios destinados a compensar pérdidas o déficits. Así, se mantienen, al menos, los objetivos de control estatal sobre la actividad de los frigoríficos exportadores a cambio de subsidios, dentro de un espíritu y práctica intervencionista inaugurada en los treinta.

Los años transcurren y se suman abundantes ejemplos de subsidios diversos a favor del sector. El decreto 13654 del 13 de julio de 51 compensa a las empresas industrializadores de carnes por los quebrantos con origen en el cierre temporario de exportaciones al Reino Unido.

Por el Decreto 9628 del 53, se incluye a la CAP en el régimen de compensaciones de quebrantos establecido por decreto 14589 de fecha 26 de julio de 1951, modificatorio del régimen de compensaciones de 1949. De esta forma la CAP se suma a la política de subsidios que tenía como principales destinatarios a los frigoríficos extranjeros de exportación.

Por decreto 11832 de 16 julio de 1954 se estableció también que dada la aplicación del Convenio Federal Gremial del Personal de la industria de la carne, derivados y afines, de la Asociación Gremial del Personal del Frigorífico Juan Perón y Mercado Nacional de Haciendas Eva Perón, con retroactividad a marzo de 1954, se otorgaban 210 millones de pesos de anticipo a las empresas industrializadoras que lo requiriesen. Luego, por Decreto 6964 de 1955, 11 de mayo, se fija un aumento de 90 millones de pesos por encima del nivel ya establecido por el citado Decreto 11832/54.

Otro caso es el del subsidio que se sumara a los anteriores, en virtud del decreto 22.282/54, del 29 diciembre de 1954. Por aplicación de éste, a través del Ministerio de Comercio y por

intermedio del IAPI, los frigoríficos de exportación pasan a disponer hasta la suma de 300 millones de pesos para solventar los quebrantos que se hubieran producido por pérdidas netas de explotación desde el 1º. De enero hasta el 31 de diciembre de 1954.

Hasta en el último año de gobierno de Perón, por el decreto 7913 del 27 de mayo de 1955, se autoriza a la secretaría de Comercio a “compensar” a los frigoríficos Anglo, Armour de La Plata, Bovril, Grondona, Frigorífico Gualeguaychú, La Blanca, Liebig’s, Swift La Plata, Weitz y Wilson “en las diferencias que pudieran existir entre los precios pagados por las haciendas y los que pueden pagar las empresas, de acuerdo con el destino comercial y los precios de realización de las carnes y subproductos”.

De esta manera, no solo queda claro que el Estado iba en subsidio de los exportadores para que estos pudiesen exportar con un costo de materia prima que realmente pudiesen pagar, sino que, dentro del mismo decreto, se estipula que “...En concepto de ganancia razonable se reconocerá a las empresas, adicionalmente a las sumas a liquidar, conforme a las disposiciones del presente decreto, un porcentaje sobre el conjunto de los capitales invertidos, a distribuir entre las diversas empresas en función de sus volúmenes de faena...”.

En conclusión, resulta incontestable la voluntad de este gobierno peronista de sostener la actividad de las empresas exportadoras, a través de los subsidios que les otorgase de manera reiterada y recurrente.

Esta sostenida actitud proteccionista tiene lógica dentro del marco general del estancamiento de las exportaciones de carnes bovinas que se pudo observar y destacar como retroceso histórico. Obviamente, la acumulación de compensaciones al sector que surge, sin ninguna duda, de la vasta administración de subsidios que lo benefició, tuvo como objetivo preservar la subsistencia de los frigoríficos exportadores, a pesar de la ociosidad en que cayeron, en razón de la depresión del mercado exterior.

8. Las instituciones reguladoras del sector de las carnes durante el peronismo.

Como ya se señalara desde el comienzo del gobierno Perón y hasta 1949, los organismos oficiales específicos vinculados a la ganadería y sus frigoríficos no fueron afectados por el cambio de gobierno de 1946²³. Tal como se anticipara, también, el IAPI –Instituto Argentino de Promoción del Intercambio- desplazó a la Junta de Carnes de la intervención que tenía en el comercio exterior²⁴.

En 1949 la Junta Nacional de Carnes fue disuelta y en su reemplazo se crearon dos organismos nuevos: el Instituto Ganadero Argentino (IGA) y la Dirección Nacional del Servicio de Contralor de Carnes, ambos organismos dependientes del Ministerio de Economía, en lugar de la referencia habitual del Ministerio de Agricultura. Desde ese año el gobierno intenta modificar la estructura de regulación del sector, restringiendo la participación predominante que en ella tuvieron los ganaderos en los años treinta. El distanciamiento político evidente con la Sociedad Rural llevó rápidamente a su desalojo del manejo de la Junta de Carnes –en 1946-, pero había quedado subsistente la conducción de la CAP, cosa que también terminó por esta época.

Por lo que se deduce de la ingente aplicación de subsidios reflejada en los decretos antes mencionados, la protección de la actividad frigorífica o ganadera no disminuyó, pero la contraparte de productores ganaderos, ocupando puestos de conducción en Junta de Carnes o en la CAP, dejó de ser relevante y representativa de sus intereses, como antes lo había sido. Esto se puede observar en la siguiente descripción de la reformulación de los organismos estatales. Por ley 13991 del 11 de octubre de 1950 se creó el Instituto Ganadero Argentino –como ya se mencionara-, en reemplazo de la Junta Nacional de Carnes, con similares funciones a las que ésta desempeñaba, con excepción del contralor del comercio de ganados y carnes, a cargo de la nombrada repartición del Ministerio de Economía.

La titularidad del organismo respondía al Ministro de Economía. En el artículo 1º de esta Ley, se establece que este instituto “es una entidad autárquica del Estado dentro del ramo del Ministerio de Economía de la Nación”. Un consejo de dirección está a cargo de la conducción del instituto, compuesto por representantes del Ministerio de Economía y del de Agricultura, dos directores ganaderos y dos funcionarios a cargo de una división de

²³ CAP (1946/48); JNC (1946/48).

²⁴ Puiggros (1957); CAP (1946/48).

comercialización e industrialización. Los fondos aplicados a su desenvolvimiento resultan, igualmente, de la recaudación sobre la venta de ganado, aunque el porcentaje se eleva de hasta un 1,5% a un 3%. Sobre este total, un 30% se asigna al gasto de funcionamiento de esta institución. El resto se asigna a la política de crear entidades públicas o privadas de comercialización o industrialización, en defensa de la ganadería.

Con base en este mayor financiamiento del Fondo de Defensa de la Ganadería le fue posible al IGA adquirir la importante Compañía Sansinena, de origen nacional, que contaba con dos grandes frigoríficos, La Negra de Avellaneda y Cuatrerros de Bahía Blanca, ambos de la Provincia de Buenos. Estos se agregaban a otro gran frigorífico, el Smithfield de Zárate, adquirido en 1949 como parte de las nacionalizaciones de propiedades británicas acordadas en el Pacto Andes de 1948.

Desde principios de los años cincuenta, entonces, la CAP ha absorbido una parte sustantiva de la estructura frigorífica exportadora tradicional y, en consecuencia, su capacidad productiva se eleva notablemente, en razón de estos frigoríficos de gran porte que adquiere.

Sin embargo, dado un históricamente contractivo mercado internacional, la producción de exportación de CAP no puede crecer, aunque su capacidad productiva lo haya hecho notoriamente.

Respecto de la CAP, por el art. 42 de la Ley de creación del IGA, se establece que “el poder ejecutivo resolverá sobre el régimen jurídico de la Corporación Argentina de Productores de Carnes conforme a la disposiciones de la presente ley”. Y por el art. 45 se establece: “Transfiéranse al Instituto todos los bienes, derechos y obligaciones de la Corporación Argentina de Productores de Carnes.”

Si bien esto podría haber significado la disolución de la CAP, lo cierto es que no se llevó a cabo, aunque significó la continuidad de una intervención de hecho, ya que si bien la intervención iniciada en 1943 resultó finalizada mediante el decreto 2896/46, las comisiones administradoras de CAP fueron designadas por el Poder Ejecutivo, a partir de allí.

Hasta 1949 estas comisiones administradoras que habían sido elegidas por el PEN y no por los socios, coincidieron, no obstante, con dirigentes ruralistas que habían estado en su conducción hasta 1943, pero a partir de allí estos también quedaron fuera de los integrantes habituales de la misma.

Con la ley 14155/52 se dispone la creación del Instituto Nacional de Carnes y con ésta se disuelve el IGA. En este caso, se trata de un ente autárquico dependiente del Ministerio de Agricultura.

En el artículo 3°. Se describen las distintas funciones básicamente coincidentes con las de las leyes anteriores, aunque en su inciso d) se plantea claramente una norma regulatoria que rescata –ciertamente- algunas ideas que han sustentado –desde la creación de la JNC– las políticas aplicadas, pero se traducen, en este caso, en letra de la ley.

Textualmente dice: “Establecer el valor comercial de las carnes según su aprovechamiento económico e investigar, regular y controlar los resultados de explotación obtenidos por las empresas industrializadoras de carnes, sus filiales y las vinculadas económica o financieramente, de manera que asegure al productor el máximo valor de realización comercial de los productos y subproductos y permita a las empresas un margen de ganancia razonable, en la forma que determine el Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación”.

Así, la economía de empresas frigoríficas y los precios del ganado quedaban sujetos a la intervención del Estado, sin exclusiones. Esta situación ya se ha visto ratificada en distintos decretos administradores de subsidios que se han analizado.

También se sostiene la política de creación de instituciones públicas o privados comerciales o industriales, en defensa de la ganadería (art. 16°), siguiendo los lineamientos que dieron origen a la CAP. Los fondos destinados a esta política –provenientes del impuesto a transacciones ganaderas– tienen un antiguo destinatario en la CAP, así como otros beneficiarios institucionales dentro de todos los cuales solo se señala explícitamente al Frigorífico Nacional y al Mercado de Hacienda de Liniers (Art. 43).

Para la administración de este conjunto de empresas públicas o privadas, “el Ministro de Agricultura designará una comisión administradora con facultades de interventora de los mismos”. Por consiguiente, la administración de la CAP y de estos otros establecimientos quedó intervenida, por aplicación de esta norma.

Esta comisión debería componerse de cinco miembros, de los cuales dos, por lo menos, serían productores ganaderos. (Art. 44). También la conducción del Instituto, aparte de un directorio de 7 miembros, todos funcionarios del gobierno, presidido por el Ministro de Agricultura, cuenta con un consejo consultivo de seis productores ganaderos designado por el Poder Ejecutivo. La forma en que se constituyeron los organismos de regulación del sector significó una final desvinculación con las entidades rurales, a través de una solo muy escasa participación de éstas contemplada en aquellos.

CONCLUSIONES

En síntesis, es posible concluir que los años del peronismo se dividen en dos etapas en su relación con el agro. Es innegable que el tipo de cambio real de exportación alcanzó sus niveles más bajos hacia fines de los cuarenta. Sin duda, esto desalentaba la exportación pero a su vez otorgaba una indudable baratura a los alimentos que se consumían internamente. El bajo precio relativo de la carne vacuna determinó un notable aumento en su consumo y esto mejoró aún más los salarios reales de los trabajadores.

De esta forma el agro transfería parte de sus ingresos hacia el sector urbano y contribuía a la redistribución de ingresos a favor de industria, servicios y sus trabajadores. En precios relativos, con todo, el sector de la carne vacuna logró sostener su ventaja respecto de los precios de los granos, con lo cual la inversión en estos cayó y aumentó la destinada a la ganadería.

El notorio aumento de las existencias ganaderas y de la producción dirigida al consumo, parece haber sido la necesaria contrapartida frente a la crisis agrícola que tuvo lugar entre grandes sequías y bajos precios. Pero la ganadería y los frigoríficos dirigidos a la exportación encontraron la restricción de la caída de la demanda británica. Frente a esta otra adversidad, el gobierno intensificó la política de subsidios que ya habían inaugurado

los conservadores en los años treinta y los exportadores extranjeros y nacionales lograron sobrevivir a la contracción sostenida en las compras británicas de carne vacuna.

Luego de que el auge de precios de materias primas se diese por terminado a fines de los cuarenta, así como el aumento de exportaciones y reservas internacionales, el agro, en general, comenzó a percibir los beneficios de políticas decididas a recuperar mayores exportaciones. Después de los primeros cuatro años de postergación del agro, tal como se comentó, de distintas formas, se le comenzó a dar impulso a fin de conjurar la crisis externa de principios de los años cincuenta.

Dentro de este panorama, la ganadería parece haber resultado más favorecida que la agricultura. Algunos atribuyen a Perón el deseo de que así fuese por encontrarle mayor futuro inmediato que el desarrollo agrícola²⁵, pero lo cierto es que los precios internacionales, los internos y el alza de los salarios reales la favorecieron y un relevante desarrollo ganadero se concretó en este período, en contrapartida al estancamiento agrícola que también lo caracterizó. Pero parece ser claro también que el conjunto de factores que lo favoreció fue de tal magnitud que permitió sobrellevar una caída en las exportaciones que, de otro modo, podría haber impedido que ese desarrollo se alcanzase.

Por otro lado, también deben enfocarse las políticas y prioridades que el Estado estableció en función de estas decisiones de inversión que respondieran a señales de mercado, ya que aquel, aun con distintos grados de intervención sobre este último, no definió instancias de administración estatal determinantes del control o dominio mayoritario de la actividad del sector.

Los frigoríficos extranjeros no fueron nacionalizados, a excepción del británico Smithfield y solo a consecuencia de los acuerdos de cancelación de deuda británica con activos de propiedad del Reino Unido.

En tanto, la normativa regulatoria de los frigoríficos, instaurada en los años treinta, desde el gobierno de Agustín P. Justo y a instancias de la Sociedad Rural Argentina, siguió vigente a través de una legislación ampliada que acrecentó los subsidios que beneficiaban al sector en una prolongada instancia crítica para sus exportaciones. La estatización del sector que se le

²⁵ Rougier (2012).

atribuyó a los gobiernos de Juan D. Perón de entre 1946 y 1955 se circunscribió a convertir los organismos –JNC y CAP- creados por la “Ley de Carnes” de 1933 en típicas dependencias del Estado –a partir de 1950/52-, mediante la exclusión de representantes de la ganadería de su control y conducción, facultades que esa Ley, en su origen, les había conferido. Así, quedaron los funcionarios del gobierno peronista, casi exclusivamente a su cargo, sin que la legislación de fondo –reemplazada por otra propia del gobierno-, en lo demás, cambiase sustancialmente²⁶. La legislación, los decretos ejecutivos, los lineamientos generales que se venían aplicando desde los treinta, en su espíritu y práctica continuaron vigentes pero claro está, la dirigencia rural dejó de estar a cargo de las instituciones estatales autónomas que habían creado y administrado hasta que el peronismo se hiciera cargo de ellas, especialmente a partir de 1949.

²⁶ De las Carreras (1986); Pierri (2000); Puiggros (1957).

Bibliografía.

Banco Ganadero Argentino, (1967): *Mercados y precios del ganado vacuno*. Buenos Aires, Banco Ganadero Argentino.

Basualdo, Marcelo Ernesto, (2015): “La gestión de la carne vacuna en Argentina y las políticas estatales aplicadas entre 1930 y1990”. *TST*, marzo 2015, No. 28, pp. 96-121.

CAP, Corporación Argentina de Productores de Carne, (1963): *Memorias y Balances, 1935 a 1942; 1945; 1956; 1958; 1962*. Buenos Aires, Peuser.

Cisneros, Andrés y Carlos Escudé dir. (2000): *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Buenos Aires, Galerna.

CONADE, Consejo Nacional de Desarrollo, (1968): *Diagnóstico del Comercio Exterior Argentino*. Buenos Aires, Biblioteca del Ministerio de Economía.

Cuccia, Luis (1983): *El ciclo ganadero y la economía argentina*. Santiago de Chile, Cuadernos de la CEPAL.

De las Carreras, Alberto, (1986): *El comercio de ganados y carnes en la Argentina*. Buenos Aires, Ed. Hemisferio Sur.

FAO (1965): *Estado mundial de la agricultura y alimentación, análisis segundo decenio de posguerra*. Nueva York, Naciones Unidas.

FAO (1975): *Situación mundial y perspectivas de la agricultura y la alimentación*. Nueva York, Naciones Unidas.

Eichengreen, Barry (1996): *La globalización del capital. Historia del sistema monetario Internacional*. Barcelona, Antoni Bosch editor.

Eichengreen, Barry (2012): *The British economy between the wars*. Berkeley, University of California.

Hanson, Simon G. (1937): *Argentine Meat and the British market. Chapters in the History of the Argentine meat industry*. California, Stanford University Press.

Irazusta, Julio (1956): *Perón y La Crisis Argentina*. Buenos Aires, Unión Republicana.

Junta Nacional de Carnes (1945): *Síntesis de la labor desarrollada 1933-1945*. Buenos Aires, Junta Nacional de Carnes.

Mitchell, B.R. (2011a): *British historical statistics*. Cambridge. Cambridge University Press.

Novick, Susana, (1986): *IAPI, Auge y Decadencia*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Pierri, José A. (2000): *Leyes y política de carnes 1960/1980*. Buenos Aires, Cuadernos PIEA n° 13.

Puiggros, Rodolfo, (1957): *Libre empresa o nacionalización de la industria de la carne*. Buenos Aires, Argumentos.

Rougier, Marcelo, (2012): *La economía del peronismo*. Buenos Aires, Sudamericana.

