

Leyes y política de carnes, 1960-1980

1. Introducción

El fuerte estancamiento del complejo agroindustrial de la carne vacuna evidenciado entre 1960 y 1980 originó relativamente pocos estudios en relación con la importancia del sector en la economía argentina. Por su parte, la mayoría de los trabajos publicados en la última década atribuyen el estancamiento a los errores de las políticas económicas implementadas desde el Estado, aún cuando en general no han profundizado el análisis ni contrastado suficientemente dicha afirmación.

En una primera aproximación, pueden diferenciarse dos tipos de decisiones políticas que afectan al sector cárnico: las específicas destinadas al complejo, y las indirectas, orientadas a regular el conjunto de la economía del país, pero que indudablemente lo afectan en su funcionamiento.

Entre las políticas específicas es necesario jerarquizar las normas legales impuestas por las llamadas leyes de carnes; que establecen los objetivos de mediano y largo plazo de la política de carnes y reglan el funcionamiento la Junta Nacional de Carnes (JNC) y la Corporación Argentina de Productores de Carne

(CAP), que fueron los entes de aplicación para lograr aquellos objetivos durante el período que estudiamos.

Otras normas específicas hacia el sector pueden definirse como instrumentales, es decir orientadas a alcanzar los objetivos generales fijados en las leyes de carnes; estas regulaciones poseen una mayor variabilidad producto de la necesidad de responder a situaciones coyunturales.

Este trabajo, pues, está dirigido a precisar el grado de influencia ejercido sobre el sector cárnico por una parte de las políticas públicas, y en particular por las más relevantes de las normas específicas dirigidas al complejo; analizando las consecuencias de las sucesivas Leyes de Carnes y las principales reglamentaciones de carácter instrumental.

El estudio de la influencia del Estado sobre la evolución del sector cárnico presenta importantes dificultades, derivadas de la cantidad de variables que influyen sobre su desenvolvimiento, las que, a su vez, son determinadas directa o indirectamente por decisiones de política económica. Expresando este concepto, un importante trabajo sobre los costos del subsector de la industria frigorífica, ha subrayado:

*“Se suele escuchar que la utilización de costos estándares es imposible en la industria de la carne. Indudablemente, esto no es cierto. Pero sí es el que existen en estas industria situaciones complejas que tornan habitualmente difícil la aplicación de sistemas completos de costos estándares, abarcando las totalidad de los factores de costo”.*¹

Las variables que afectan al sector son condicionadas por normas estatales de carácter coactivo (impuestos, tasas, aranceles, vedas) o dependen indirectamente de decisiones de política económica general (cambiaria, crediticia, laboral, participación empresaria del Estado en la industria, el comercio, etc.), desta-

1 Daniel Cascarini. Costos en la industria de la carne, Ed. Macchi, Bs As, 1986.

cándose la acción de la los entes de aplicación de las políticas de carne, la JNC y la CAP.

El complejo agroindustrial presenta una gran diversidad de actores y de interacciones entre los mismos. Así, básicamente, en el sector primario pueden identificarse criadores, invernadores -ambos de diversos tamaños y ubicados en distintas zonas geográficas-, consignatarios de ganado, compañías de transporte, operadores de mercados de concentración y ferias regionales y otros; mientras que en la industria se cuentan diferentes tipos de matarifes, industrias frigoríficas orientadas al consumo interno y/o la exportación, mataderos, etc. A todos estos actores, a los que se agrega la estructura de comercialización mayorista y minorista, deben sumárseles en cada etapa del complejo los diferentes sectores del trabajo: peones rurales, transportistas, obreros industriales y empleados.

Los distintos eslabones de la cadena cárnica presentan amplios y heterogéneos intereses, generalmente contrapuestos (por ej: productores primarios/industria y sectores empresariales/trabajadores asalariados), pero son parte de un sistema que por definición es interdependiente: todo cambio producto de una decisión de política económica que afecte a uno de ellos modifica, en alguna medida, al conjunto.

La dificultad para estudiar la influencia de las políticas sobre el sector, se incrementa debido a la evasión de las normas legales practicada por parte de los particulares que intervienen en el negocio de la carne vacuna,² aspecto que relativiza la exactitud

2 Todos los operadores del mercado de carne asumen una amplia inobservancia de la legislación en todos los pasos de la cadena: "Para burlar más controles se procede en muchos sitios a instalar pequeños mataderos, sin posibilidad de regulación. Es lamentable que muchas autoridades comunales no denuncien estos casos porque les interesa la mera percepción de derechos municipales, pero la evasión del control sanitario, que es

de los datos estadísticos, generalmente originados o derivados, en el período estudiado, de una sola fuente, la Junta Nacional de Carnes.

2. Debates sobre la influencia estatal en el sector cárnico entre 1960 y 1983

La mayoría de los estudios y ensayos publicados sobre el tema presentan generalmente investigaciones parciales de la influencia de las políticas sobre algún subsector o sobre cortos períodos de tiempo. Puede estimarse que esta limitación es originada por la señalada dificultad para incluir en un solo modelo todos las políticas públicas que influyen sobre el sector y, en especial, para seguir su evolución en el tiempo.

Diversos trabajos, no orientados exclusivamente al análisis del complejo cárnico, han afirmado que durante este período la política estatal redistribuyó el ingreso en perjuicio de los sectores del agro y volcó los excedentes extraídos al desarrollo industrial.³

Estas afirmaciones no fueron suficientemente certificadas mediante el análisis estadístico ni aportaron cuantificaciones su-

mucho más importante, no se tiene en cuenta. Esto se comprueba fácilmente por la sencilla razón que en 1972, sobre un faeneamiento de alrededor de 10,9 millones de cabezas declarado a la DGI, se vendieron casi catorce millones de cueros". Discurso del diputado nacional Jorge O. Viale (P.D.P.) Versión taquigráfica del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. En: *Leyes de carnes y fomento agrario*, Imprenta del Congreso de la Nación, 1973.

3 Entre otros autores, Quiroga afirma: "el desarrollo industrial posterior, sobre todo el que nace en 1946 estaba basado en una política diferente, industrialista, donde el Estado juega un papel fundamental. Está basado en la redistribución del ingreso del agro a la industria, en la aplicación de aranceles protectores a esta actividad, en los créditos baratos, etc". Hugo Quiroga. *Estado, crisis económica y poder militar*, CEAL, Bs As, 1986.

ficientes sobre cuál fue con exactitud la real extracción de ingresos del sector a lo largo del tiempo. Recientemente un polémico trabajo originado en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA) ha enfatizado la falta de precisión de aquellas afirmaciones:

*"...pensamos que era imprescindible realizar un trabajo que expresara con claridad lo que sabíamos, que el campo viene, desde hace cinco décadas, transfiriendo gran parte de sus recursos a los sectores industriales de la sustitución de importaciones..."*⁴

También la SAGPyA afirma que las políticas proteccionistas de algunos sectores industriales han provocado pérdidas para el agro pampeano del orden de los 3.600 millones de dólares anuales sólo en el año 1999, sumando una causa relevante a las dificultades que alimentan la crisis de la mayoría de los productores rurales:

*"Así es que cuando se intenta proteger algún sector, necesariamente se somete al resto de los sectores a pagar el costo de esa protección. Una primera evidencia de ese costo proviene del encarecimiento de los insumos protegidos utilizados por el resto de los sectores... Pero además de aumentar el costo de producción, la protección desalienta la exportación, y por tanto; la inversión, especialización y la escala de los sectores de exportación".*⁵

Similar enfoque crítico de la acción estatal es el de Mundlak, Cavallo y Domenech, quienes agregan como factores negativos para el desarrollo agrario el peso del que consideran un excesivo nivel de gasto público y la ineficiencia de las empresas del Estado:

"Los resultados obtenidos de las estimaciones revelan, que en promedio, el producto per cápita máximo y el grado de apertura comercial tienen

4 Antonio Berhongaray. Suplemento Rural, Diario Clarín, 29/2/2000.

5 SAGPyA. Política comercial y política fiscal: efectos sobre el sector agropecuario. Bs As, 2000.

un efecto positivo sobre el producto del sector agropecuario, mientras que el precio de los servicios del gobierno, la variabilidad de los precios relativos del sector y las condiciones climáticas adversas influyen negativamente.”⁶

Igualmente, desde algunas entidades ligadas al negocio cárnico también se ha expresado una opinión crítica de la acción estatal en esos años

“Las leyes sancionadas desde 1934 suman 8... Los esfuerzos realizados y los recursos insumidos han sido cuantiosos. El saldo no ha sido alentador. Es cierto, también, que ningún sector de la administración argentina ha podido hasta ahora escapar a los impulsos estatizantes, reglamentaristas y burocratizantes. La Junta de Carnes tampoco...”⁷

Otra opinión crítica de la acción estatal, aunque acotada en el tiempo y a las funciones comerciales de la JNC, es la formulada por García Lenzi

“las funciones de la JNC dejaron de tener vigencia hace más de tres décadas. El organismo continuó operando sobre dichas bases, destinando el 90 % de sus recursos a las mismas..”. “En este contexto la disolución de la JNC, en 1991, constituye una decisión en mi opinión acertada, que no significa la desaparición del Estado de la actividad, sino la eliminación sobreadundante, que durante la mayor parte de su existencia cumplió funciones innecesarias”.⁸

Desde una perspectiva diferente, en cambio, se juzgó positiva la acción estatal en el comercio externo e interno, especialmente por garantizar niveles de precios y el abastecimiento

6 Domingo Cavallo, Y. Mundlak y R. Domenech. “El sector agropecuario y el crecimiento económico: la experiencia argentina, 1913/1984”. Rev. Estudios n° 49, IIERAL, 1989.

7 Alberto De las Carreras. Legislación y política de carnes. Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado, Bs As, 1989.

8 Rolando García Lenzi. El futuro de las carnes. Instituto de Estudios Agropecuarios, Bs As, 1992.

doméstico con el objetivo de evitar tensiones sociales y procesos inflacionarios, además de inducir el crecimiento del stock vacuno:

“quiero agregar que la experiencia nacional y universal indica la conveniencia de establecer una empresa de cogestión con mayoría estatal para la comercialización eficiente con el exterior de los productos y subproductos de la ganadería y avicultura”...⁹

“Los altos precios con que el IAPI comercializaba en el exterior nuestra producción agropecuaria no afectaban al consumidor argentino, que podía acceder a adquirir carnes de excelente calidad a precios accesibles y estables...El subsidio al consumo pudo efectivizarse al usufructuar el país la totalidad de los beneficios que arrojaba el comercio exterior al ser eliminados los monopolios”.¹⁰

Las dos corrientes de opinión que brevemente hemos sintetizado se enmarcan dentro de un debate más amplio, que abarca al conjunto de la economía, donde básicamente se polemiza acerca de la valoración de la regulación y participación directa del Estado en la esfera económica. En ese sentido, la profundización del estudio de la acción estatal sobre el complejo cárnico entre 1960 y 1986 permitirá corroborar la validez de las distintas afirmaciones precedentes.

3. Leyes de Carnes y políticas instrumentales que afectaron el desarrollo del sector entre 1960 y 1986

En relación con el contenido de las diversas Leyes de Carnes vigentes en el período existen dos aspectos del mayor interés

9 Jorge Viale. *Leyes de carnes y fomento agrario...* p. 19.

10 Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre carnes. Cámara de Diputados de la Nación. Imprenta del Congreso de la Nación, 1975, libro I, p. 26.

en tanto su estudio permite identificar y caracterizar diferentes momentos en el desarrollo de las políticas económicas respecto del sector.

El primero es la composición del Directorio de la JNC y de la CAP, los entes ejecutores de las políticas de carne, donde debe prestarse atención al número de directivos propuestos por el Estado y por las distintas fracciones privadas del negocio agroindustrial: cooperativas, asociaciones de grandes y/o pequeños ganaderos, representantes empresarios de la industria grande y/o mediana-pequeña, etc.. De esta manera se esclarece un aspecto sumamente importante, como es precisar el carácter público o privado de la gestión de los entes ejecutores de las políticas de carnes en cada etapa.

En segundo término, en las diversas leyes de ordenamiento general se fija el grado de intervención de la JNC y de la CAP sobre el mercado interno y/o externo; a partir de la capacidad de los entes y/o del Poder Ejecutivo de fijar precios, volúmenes de producción, vedas al consumo, cuotas del comercio interior y exterior, etc.

De las Carreras, basándose principalmente en el análisis de las sucesivas Leyes de Carnes, diferencia las distintas etapas de política hacia el sector, definiéndolas por el grado de intervención estatal, que según su opinión permitiría diferenciar cuatro períodos.

- a) Período Estadista y Regulador (1947/1956).
- b) Retorno a la ley de defensa ganadera (1956/1973).
- c) Retorno al estatismo (1973/1976)
- d) Intento de adecuación a los nuevos tiempos (1978/1989)

Aún cuando no coincidamos estrictamente con la conceptualización de estas etapas, ni con la valoración general de las políticas públicas a lo largo de todo el periodo, a efectos de ordenar la exposición, utilizaremos la periodización propuesta como guía para abordar los períodos de cambio de orientación política.

Período 1946/56

Durante estos años se acentuó el carácter estatal de la gestión de los Entes ejecutores de la política de carnes, existiendo una fuerte regulación del negocio del ganado y de las carnes vacunas. El período se caracteriza por el monopolio estatal del comercio exterior y la capacidad del Instituto Ganadero Argentino, dirigido por funcionarios del Estado, para controlar el mercado interno, fijando precios al consumo, estableciendo subsidios, etc. Al respecto se ha señalado que

*“en 1950, con la sanción de la ley 13991, cambió el objetivo anterior de defensa de los ganaderos para substituirlo por la intervención directa del Estado en el negocio del ganado y de las carnes. Para ello la JNC fue transformada en el Instituto Ganadero Argentino, cuyo directorio estaba integrado por funcionarios, algunos de ellos ganaderos, con facultades para constituir sociedades industriales y comerciales, comprar y vender ganados y carnes, compensar quebrantos por operaciones diversas y otras más”.*¹¹

El carácter estatista de la política de esta etapa no debe confundirse con aquellas opiniones que plantean la existencia de una política de redistribución del ingreso antiagraria a lo largo de todo el período de gobierno peronista. Al respecto, en un trabajo anterior hemos destacado una serie de medidas compensatorias y/o de acercamiento a entidades representativas del sector ganadero y de frigoríficos extranjeros que fueron tomadas por entonces.¹²

11 Alberto De las Carreras. Legislación y política de Carnes... Este autor destaca que el sentido estatizador de la Ley 13991/50 se atempera, pero se mantiene vigente mediante la leyes 14155/52 y 14379/54.

12 En ese sentido, si bien se estatizó el comercio exterior de carnes, en 1946, luego del pacto Eady-Miranda, la comisión negociadora enviada a Gran Bretaña para acordar volúmenes y precio de las exportaciones fue dirigida por los representantes de la Sociedad Rural Argentina, CARBAP, etc. Asimismo distintos trabajos han destacado los fuertes

Período 1956/73.

Esta etapa, incluida en el período abarcado por nuestro estudio, se caracteriza por la pérdida de poder del Estado en su capacidad de fijar precios, apropiarse de ingresos del sector y fijar los objetivos de la política de carnes.

En 1956, se sancionó el Decreto ley 8509 por el que se creó la JNC, en cuyo directorio obtuvieron participación decisoria los representantes de las entidades del sector productor ganadero.¹³ De esa manera se diluía el carácter público de la gestión del ente, transformándose en un organismo de gestión semi-pública. La misma norma eliminó el monopolio estatal en las exportaciones y estableció el carácter subsidiario de la acción estatal en el comercio interno y externo de carnes vacunas.

La JNC obtuvo el manejo de las contribuciones de hasta el 2,5% sobre las ventas de ganado,¹⁴ con las cuales podría orientar aspectos principales del mercado, sujetándolos al mantenimiento de la libre competencia.¹⁵

subsidios a la industria frigorífica "grande" a lo largo de los años cuarenta y cincuenta. Ver: José Pierri. Consideraciones sobre la influencia de la política agraria peronista en la producción primaria pampeana, 1946/55. Actas de las VI Jornadas de Epistemología de las Ciencias Económicas Fac. de Ciencias Económicas, UBA, 2000.

13 El decreto establecía que "la JNC estará integrada por diez miembros nombrados por el P.E.N. con acuerdo del Senado. El presidente será propuesto por el ministerio de Agricultura y Ganadería... Cuatro vocales designados a propuesta de los respectivos ministerios vinculados... Cinco vocales, uno por cada zona en que a ese efecto se dividirá el país representarán a la producción. Será requisito para su designación, haberse dedicado por su cuenta, durante los cinco años inmediato anteriores a la cría de ganado en campo ajeno o propio." Decreto 8509/56. Artículo 1.

14 Los recursos para el accionar de la CAP fueron cambiantes en el tiempo; el Decreto 8509/56 estableció, junto a otros recursos, un impuesto máximo del 2,5% a las ventas de carnes, del cual el 60% se destinaba a la CAP. En 1978 el Decreto ley 21740 rebajó ese impuesto al 1,5%.

15 Serán atribuciones de la JNC : "h) proponer al P.E. las cantidades a que deberá su-

Posteriormente, el decreto 1733/57 liberalizó los precios de compra de hacienda y los de venta para consumo interno, en un período de alza de precios internos de la carne que llegaría hasta 1960 (ver cuadro 1).

Durante la presidencia de Arturo Frondizi se profundizó la liberalización de las actividades del complejo. La ley 14801/59 disminuyó el porcentaje de los fondos recaudados que podían utilizarse por la CAP para subsidiar sus compras en el mercado interno y las ventas en el mercado exterior.¹⁶

El límite impuesto a la CAP tuvo como objetivo ofrecer mejores oportunidades al sector frigorífico privado, estimulando inversiones, tanto nacionales como extranjeras.

La misma ley, con similar objetivo, procedió a la venta o arrendamiento en un plazo de seis meses del Frigorífico Nacional de la Ciudad de Buenos Aires (ex Lisandro de la Torre), asignándose el mismo a la CAP, que como única oferente tomó posesión el 1 de marzo de 1960, disminuyendo de esta manera la capacidad del Estado de control directo sobre el negocio ganadero.¹⁷

Se ha señalado que esta ley no es sólo específica para el sector, sino que se enmarca dentro de una política más general, de or-

jetarse la exportación de ganados y carnes y/o abastecimiento de carnes para consumo interno... y) Establecer sistemas de comercialización del ganado, de carnes y subproductos que, en un régimen de libre concurrencia armonicen los intereses de los productores, industrializadores, comerciantes y consumidores. k) promover la creación directa o mediante convenios con cualquier entidad pública o particular... de instituciones comerciales o industriales necesarias en el mercado interno o en el exterior para la defensa de la ganadería nacional... Estas instituciones no gozarán de ninguna exclusividad y tendrán por objeto..." Decreto 8509/56 Cap. II, art. 5°.

16 El artículo 4 de la ley 14801/59 estableció límites a la aplicación comercial de los fondos recaudados por la CAP: "Prohíbese en absoluto la aplicación de dichos fondos a sufragar déficit financiero, subsidios, y todo otro tipo de débito imputable al desenvolvimiento comercial de las mismas". Art. 4 de la Ley 14801/59.

17 La venta del Frigorífico Nacional es relevante, en tanto en el mismo se faenaban cifras cercanas al 10% del total nacional.

den nacional, originada en un plan de estabilización reclamado por el Fondo Monetario Internacional, que incluía entre sus objetivos *“la eliminación de toda clase de subsidios a las empresas frigoríficas y estableció el mercado libre para el mercado de carnes”*.¹⁸

En 1960 finalizaba entonces el sistema por el cual el Estado, desde los años cuarenta, subsidiaba a la industria frigorífica mediante enormes quebrantos fiscales

*“se dio por terminado el régimen de subsidio estatal de quebrantos, reponiéndose un sistema de compensación, y en 1960 finalizó por completo el intervencionismo directo sobre la industria entrándose en un régimen de tratamientos cambiarios de signo variable, basados en la ampliación de derechos o la concesión de reembolsos...”*¹⁹

Durante el interregno de Guido, el 31 de julio de 1963 un decreto modificó el artículo 4 de la ley 14801/59 que limitaba el uso de los recursos de la JNC; los fondos recaudados *“podrán ser utilizado por ellas (JNC y CAP) como capital circulante”*, posibilitando el retorno de estas entidades a su rol de entes que subsidiaban internamente a los productores primarios, mediante el aumento de los precios de compra de animales para faena y externamente a través de subsidios a la exportación.

Durante ese año también se aprobaron importantes líneas de crédito de fomento para la creación y/o modernización de plantas frigoríficas,²⁰ decisión de gran importancia para el desarrollo

18 “A partir del 1 de enero de 1959 el gobierno constitucional anunció la adopción de un plan de estabilización dictado por el FMI. Fue eliminada toda clase de subsidio a las empresas frigoríficas y se estableció el mercado libre para el comercio de carnes. El valor de los novillos se cuadruplicó”. Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre Carnes... Libro 1, pag. 31.

19 Daniel Cascarini, Costos en la industria de la carne... p. 18.

20 JNC. Anuario 1963, ps. 15 y 16. Allí se destacan las principales medidas hacia el sector, que incluyen el aumento de capital de la CAP y la transferencia de fondos para obras en los frigoríficos de la CAP, Lisandro de la Torre y Puerto Vilelas.

de industrias medianas o pequeñas nacionales que reemplazarían paulatinamente a los grandes establecimientos extranjeros en la faena total.

Por otra parte, la política británica de esa época limitó las compras de carnes, decisión que provocó la realización de acuerdos que ajustaron la exportación respecto de su volumen y calidades de carne, y se concretó la decisión de fijar cuotas de porcentaje de embarques a un grupo elegido de empresas frigoríficas. Por medio de un Decreto del 13/8/63 se suspendió transitoriamente la exportación al Reino Unido, a instancia de mantener el abastecimiento interno y también como respuesta a pedidos en el mismo sentido realizados por las autoridades británicas.²¹

Cuadro 1. Faena destinada al consumo y a la exportación (en toneladas peso playa).

Año	Exportación	Consumo	Año	Exportación	Consumo
1960	384.972	1.507.858	1973	536.000	1.612.578
1961	396.103	1.748.961	1974	306.000	1.857.033
1962	545.250	1.833.576	1975	266.000	2.172.552
1963	731.577	1.873.710	1976	534.000	2.277.382
1964	584.507	1.434.733	1977	605.000	2.308.776
1965	502.181	1.492.915	1978	712.000	2.434.120
1966	586.000	1.734.931	1979	698.000	2.322.199
1967	696.598	1.825.355	1980	448.000	2.391.248
1968	607.428	1.935.892	1981	519.000	2.420.205
1969	767.882	2.115.051	1982	520.000	2.030.542
1970	668.000	1.956.011	1983	409.000	2.046.271
1971	494.000	1.506.893	1984	250.000	2.303.287
1972	706.000	1.485.102	1985	260.000	2.587.838

Fuente: Anuario Junta Nacional de Carnes, 1984.

21 JNC Reseña Anual, 1963.

El gobierno de Arturo Illia (1963/1966) mantuvo el ordenamiento general de la Ley de Carnes 14801/59, y en particular intentó resolver el proceso de liquidación del stock ganadero ensayando una serie de medidas, entre las que sobresalen las vedas semanales al consumo de carne, los créditos para la retención de vientres y los límites a la exportación (por medio de un decreto, en noviembre de 1963, se fijó en 26.000 tn el máximo de exportaciones de carne enfriada).

Durante el gobierno radical se mantuvo la falta de límites en el uso de los fondos de la JNC para uso comercial y el apoyo crediticio a la industria. Estas medidas favorables a los productores primarios se acompañaron con la decisión de renovar el Directorio de la CAP, donde por primera vez el sector cooperativo tomó la conducción del ente, aspecto que demuestra el interés de favorecer a los sectores ganaderos medianos y pequeños por parte del gobierno, aun cuando no provocó cambios fundamentales en el accionar de la CAP.²²

Durante 1964 el Poder Ejecutivo desarrolló una política oscilante respecto de las restricciones a la exportación de carne fresca. Motivadas por el intento de recomponer los stocks y controlar los precios internos, se mantuvieron restricciones a las exportaciones de carnes frescas²³ y se retornó a la práctica de fijar

22 Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre Carnes... p. 31. Se señala allí: "por el contrario, en manos de los cooperativistas la empresa acentuó su política tradicional".

23 El Poder Ejecutivo por decreto del 8/5/1964 facultó a la JNC para autorizar la exportación de carnes vacunas enfriadas por cantidades totales que excedieran las establecidas por el art. 1 del Decreto 1044/63, manteniendo mayores controles previos a la exportación sobre volúmenes, precios y forma de pagos (Decreto 971/64). Con posterioridad, por decreto del 7 de septiembre, reglamentó la forma y procedimiento a seguir para las autorizaciones de exportación de carnes vacunas en relación a la disponibilidad de hacienda, intentando mantener el abasto interno en un período de alta suba del precios.

precios máximos internos a la venta de carne por medio de los decretos 3286 y 3289/64.

Como resultado de la aplicación de vedas al consumo interno y de las restricciones a la exportación disminuyó en un 20% la faena destinada al mercado interno entre 1963 y 1964,²⁴ (ver cuadro 1) y también descendió el volumen de exportación (731.577 tn. en 1963 y sólo 502.181 tn. en 1965), aunque no se produjo una caída de los precios del novillo en Liniers (cuadro 2).

En el periodo de gobierno militar (1966/73), se presentó una especial dificultad para la exportación de carnes²⁵ como consecuencia de las vicisitudes que afectaron las relaciones comerciales con Gran Bretaña, que continuó disminuyendo paulatinamente las compras a nuestro país, exigiendo a partir de 1969 que los embarques se limitaran a cortes desosados.

Respecto a la gestión económica de Krieger Vasena se ha señalado que habría sido neutra respecto de sus efectos sobre el sector, ya que si bien comenzó con una fuerte devaluación de la moneda -que benefició a los exportadores de productos agrarios-, luego compensó sus efectos mediante un aumento de las retenciones a las exportaciones cárneas. Debe destacarse que el porcentaje de las retenciones a las exportaciones de carne vacuna fue disminuido sustancialmente durante el primer año de su ministerio, lo que demostraría cierto interés de no perjudicar a los sectores agroindustriales de la carne vacuna,²⁶ desmintiendo de esta mane-

24 Ya se han señalado los márgenes de error de las estadísticas motivados por la evasión.

25 En noviembre de 1967 Gran Bretaña prohibió la entrada de carnes argentinas y en junio de ese año, en la llamada Ronda Kennedy del GATT, se negó a firmar un acuerdo de exportación de carnes con nuestro país.

26 En un trabajo anterior hemos intentado demostrar la ausencia de una política antiganadera en el período de K. Vasena. José Pierri. Evolución de la industria frigorífica de carne vacuna entre 1966 y 1973. XVII Jornadas de Historia Económica, Tucumán, 2000.

ra la idea que la gestión económica de Krieger castigó los intereses ganaderos.

En este período se liberaliza el precio de la carne y se devuelve el manejo de la política de carnes y de los entes ejecutores a los sectores ganaderos tradicionales:

*“Los ganaderos, que ya habían reconquistado el Ministerio de Agricultura y Ganadería, obtuvieron el manejo de la JNC. De esta manera la oligarquía vacuna no sólo logró formular la política agropecuaria en nuestro país, sino también su aplicación...”*²⁷

Otra medida de significativa importancia fue la decisión de descentralizar operativamente a las distintas plantas de la CAP (1/1/69), disminuyendo, indirectamente, aún más, el poder regulador del Estado, otorgándosele una mayor autonomía a la Corporación manejada por el sector privado. Y aunque se estableció la limitación de la empresa para financiar quebrantos por compras de ganado con sobreprecios, ella sería sólo formal, dada la costumbre de la CAP de no hacer públicos sus balances en esos años.²⁸

Por su parte, el interés por lograr un mayor control de la higiene y sanidad de la carne motivó que en 1970 se sancionara el decreto/ley 18811 -que estableció la jurisdicción federal de las normas de sanidad e higiene-, y el decreto ley 19499, que estableció la obligatoriedad para los frigoríficos y mataderos de contar con la inspección nacional para participar en el comercio de carnes interprovincial o en el negocio de exportación.

Durante 1970 y 1972 el problema cárnico se convirtió en tema central de debate político, discutiéndose su fuerte inci-

27 Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre carnes... pag. 28.

28 La limitación es formal ya que la CAP a lo largo de este tiempo no presentó balances y acumuló importantes quebrantos para el Estado. Ver: Informe de la Comisión Investigadora....

dencia en el costo de la canasta familiar, su papel como disparador de los procesos inflacionarios, y el éxodo -mediante quiebras fraudulentas- de los frigoríficos extranjeros radicados en el país:

"Cuando entró en crisis el frigorífico Swift, manejado por Deltec, hubo una fuerte presión para que el gobierno comprara Swift... Yo dije que el gobierno tiene bastante con lo que hace y no quiere hacer ningún negocio que le corresponde al sector privado..."

"Había una situación de liquidación de stock ganadero, y ya a fines de 1969 y principios de 1970 el precio de la carne empezó a subir espectacularmente, presionado por la escasez de oferta por una gran demanda internacional".²⁹

La descentralización y la falta de control estatal parecen haber sido la causa de los colosales quebrantos provocados por las irregularidades en el accionar de la CAP. La Comisión Investigadora creada por la Cámara de Diputados de la Nación en 1973, comprobó una serie de hechos ilícitos, como subfacturación de exportaciones, operaciones con el exterior no declaradas, venta de activos cuyo producido no ingresó al país, volúmenes sobreexportados con falsa declaración cambiaria y aduanera, utilización de "fondos negros" en el exterior, y enajenación de bienes a precios irrisorios.³⁰

1973/1976 ¿Retorno al estatismo?

En este relativamente corto período se intentó llevar adelante profundos cambios en el ordenamiento del sector, aún

29 Reportaje al Dr. Aldo Ferrer. En: Juan De Pablo. La economía que yo hice. Ed. El Cronista Comercial, 1980, ps. 140 y 145. Un análisis de la quiebra del frigorífico Swift, en: Gresores, Gabriela. "Apuntes para la historia del frigorífico Swift en Argentina, 1957/1980". Cuadernos del PIEA n° 7, 1998.

30 Informe de la Comisión Investigadora.... Libro 1, p. 53.

cuando la efectivización de los mismos sería parcial. En 1973 se sancionó la Ley 20535, ordenando el funcionamiento de todo el sector cárnico; dicha norma establece que la JNC será el órgano ejecutor de la política de carnes del Estado y que la mayoría de los cargos del directorio serán nombrado por el P.E.N., incluyendo, en minoría, por primera vez en su historia, a representantes del sindicato de trabajadores de la carne.³¹ De este modo, luego de 28 años, se retornaba a la gestión estatal de la JNC.

La ley faculta al Estado -a través de la JNC- para intervenir en la compra y venta interna de ganado, para realizar actividades industriales a través de los frigoríficos de la CAP y de los estatizados ex Swift y ex-FASA, y para participar en forma monopólica en el comercio exterior.³²

Durante el primer año de gobierno se realizó un estricto control de precios de la carne, medida congruente con el control general de otros componentes importantes de la economía.

Sin embargo, luego de pocos meses, se abandonaría la fijación de precios al tiempo que se manifestaba un relativo aflojamiento de los restantes controles.

31 Art. 7: Los vocales de la Junta serán designados: dos a propuesta del Ministerio de Economía, tres en representación del sector laboral y empresario, uno por la Federación Gremial del Personal de la Industria de la Carne, uno por la Asociación Gremial del Personal del Frigorífico y Mercado Nacional de Hacienda, y uno por la Confederación General Económica.

32 Art. 2: La comercialización con el exterior de los productos de ganadería...estará a cargo del Estado nacional, con carácter competitivo o exclusivo... El Estado nacional podrá actuar también competitivamente en el mercado interno, efectuando toda clase de operaciones comerciales referidas a la producción, almacenamiento, industrialización, transporte y comercialización de la producción ganadera... para propender al abaratamiento de todos los tipos de carne en el país y la ampliación y diversificación de las exportaciones y mercados y defensa de los precios... (Ley 20535/73)

Esta decisión acompaña fuertes debates sobre la función del Estado en la regulación económica, en un ambiente de gran inestabilidad política, de acentuación del proceso inflacionario y de distorsión de los precios relativos, aspectos que motivaron quejas crecientes y posterior oposición cerrada por parte de las entidades representativas de los sectores ganaderos al gobierno de Isabel Perón.

La oposición de las entidades representativas del sector crecería especialmente a partir de los intentos de la Secretaria de Agricultura y Ganadería de establecer leyes orientadas a incrementar la presión impositiva sobre las tierras improductivas, previendo incluso mecanismos de expropiación de tierras, aún cuando dichos intentos no llegarían finalmente a verse plasmados.

Como dato de interés debe señalarse que a partir de la misión del Ministro José Ber Gelbard a la Unión Soviética en 1974, se produciría la apertura de ese mercado para las exportaciones de carnes, transformándose pocos años después en el destino más importante de los embarques argentinos, coincidentemente con la definitiva ruptura del lazo especial que vinculaba a las exportaciones de carne con Gran Bretaña.

1978/1986. ¿Un intento de adecuación a los nuevos tiempos?

Los primeros anuncios del equipo económico surgido del golpe militar de marzo de 1976 fueron recibidos favorablemente por los sectores ganaderos, la devaluación de ese año, medidas promocionales para el agro, la eliminación de las retenciones a las exportaciones agropecuarias y la asunción de funciones de gobierno de representantes del sector ganadero, permitían suponer buenas expectativas para el agro pampeano.

Sin embargo el paulatino atraso cambiario posterior a 1977, y la pérdida de diversos subsidios estatales encubiertos al sector, motivaron el alejamiento sucesivo de puestos gubernamentales.

mentales de representantes de sectores tradicionales agrarios y ganaderos.³³

En 1978 se sanciona el decreto/ ley 21740, que suplanta a la anterior ley de Carnes 20535/73. Mediante su articulado se establece que la JNC es el órgano ejecutor de la política de carnes y se incluye en su directorio a representantes de los ganaderos y consignatarios de ganado,³⁴ pero por otro lado se recortan fuertemente las funciones de la Junta, sus fondos y la capacidad directa de recaudación de los mismos,³⁵ estableciéndose que sus recursos sólo podrán utilizarse hasta un 60% en gastos administrativos y el restante 40% en tareas de promoción, vedando el uso de los fondos para uso comercial.

La pérdida de la función reguladora y orientadora del mercado de la JNC se acompañó con la disolución de la CAP y la venta de sus establecimientos frigoríficos al sector privado.

En adelante la JNC sólo mantendría funciones de contralor del comercio interno y externo, y del sector frigorífico privado; pudiendo participar en casos eventuales, y previa autorización, en negociaciones de comercio exterior y en la firma de con-

33 "Uno a uno, los representantes del sector rural en el equipo económico fueron renunciando a sus puestos: en agosto de 1978 lo hizo Carlos Lanusse (subsecretario de Economía Agraria), en diciembre se retiró Alberto Mihura (subsecretario de Ganadería), y en abril de 1979 le tocó el turno a Mario Cadenas Madariaga, secretario de Agricultura y Ganadería, que consideraba necesaria una devaluación fuerte para alentar la producción rural". Jorge Schwarzer. La política económica de Martínez de Hoz. Hyspamérica, 1986.

34 Art.6... Además dos vocales será designados a propuesta de entidades representativas de la producción, uno a propuesta de las de la industria y uno a propuesta de las de comercio de ganado. Decreto ley 21740/1978.

35 "El organismo dispondrá de hasta un 1% del valor de las especies en competencia, sobre el precio de las enajenaciones... más un 0,5% sobre las comisiones de los intermediarios..." "Por ello (en 1980) la JNC deja de percibir el aporte, quedando en dependencia económica del Tesoro Nacional". JNC. Elementos de la Ganadería Nacional, Escuela de Carnes, 1988.

venios comerciales, manteniendo un carácter subsidiario del sector privado:

“Previa autorización del Ministerio de Economía y cuando la intervención de la JNC sea exigida por los compradores del exterior podrá concertar convenios de exportación de ganados y carnes, productos y subproductos...en este caso las exportaciones serán realizadas por cuenta de las empresas exportadores privadas... la JNC podrá actuar supletoriamente sólo en aquellos casos en que las empresas exportadoras no cumplieren con los compromisos contraídos.”³⁶

La casi nula participación activa de la JNC en el negocio cárnico y la venta al sector privado de la CAP, fueron decisiones coincidentes con la política general aplicada en el país por la dictadura -orientada a liberalizar todos los sectores de la economía- y acompañarían un ciclo de liquidación del stock ganadero y de estancamiento de la faena.

4. La evolución del precio interno y de las exportaciones de carne, 1960-1986

La evolución del precio de la carne es un factor fundamental para evaluar el ingreso real del sector en relación al conjunto de la economía, permitiendo además sintetizar en gran medida el resultado de las principales políticas específicas hacia el complejo.

Un estudio sobre el control de precios entre 1939 y 1959, afirma que los precios de los productos fiscalizados, entre los que se encontraba la carne vacuna, crecieron más que proporcionalmente que aquellos no controlados por el Estado, relativizando de esta forma, el éxito de las políticas de control.

36 Decreto ley 21740/78. Art. 13 inc. N.

Posteriormente, de 1959 a 1964 se practicó un régimen de libertad de precios, seguido entre 1964 y 1966 por controles flexibles que aceptaban aumentos por mayores costos. En 1966 se derogó la ley 16454 y a partir de 1967 se estableció un "Acuerdo Voluntario de Precios", cuyos efectos sobre la distribución del ingreso interno fueron mínimos.³⁷

La ley 18884/70 creó la Comisión Nacional de Precios, formada por representantes del sector estatal y privado, cuyo fin era autorizar los aumentos, mientras que luego de un corto congelamiento general de precios -entre septiembre de 1971 y enero de 1972- los controles perderían eficacia.

El gobierno peronista estableció en 1973 un corto período de congelamiento general de precios, flexibilizado de hecho durante 1974 por el aumento del comercio en "negro" y por las excepciones y autorizaciones de incrementos resueltas por la Comisión Nacional de Precios, en la cual tenía participación el sector privado. La dictadura militar iniciada en 1976 instó al sector privado, con poco éxito, a moderar los aumentos, y luego de 1977 liberalizó totalmente los controles, salvo para el pan y la leche.

En síntesis, entre 1960 y 1983 el control del precio de la carne acompañó en general las decisiones de establecer controles en el conjunto de la economía. Habitualmente las Comisiones seguidoras de precios estuvieron asesoradas o conformadas por representantes del ámbito privado, por lo que lo usual fue su flexibilidad ante los pedidos de aumento provenientes de los distintos sectores. Salvo un corto período en 1973, cuando se produ-

37 Aldo Dadone y Jorge Ingaramo. Efectos de los controles de precios. *Anales de la Asociación Argentina de Economía Política*. XX Reunión Anual, 1985, p. 422. Los autores señalan que "según De Pablo este conjunto es parte de otro más amplio que, sin generar fuertes redistribuciones de ingresos, estaba destinado a estabilizar a la economía".

cen distorsiones de los precios relativos, en los demás períodos no parecen existir desviaciones significativas del precio de la carne respecto de los demás precios de la economía.

Cuadro 2. Índices de Precios del novillo en Liniers (Base 100 = 1960).

Años	Índice	Años	Índice	Años	Índice	Años	Índice
1955	72,0	1963	90,3	1971	152,1	1979	110,8
1956	73,7	1964	118,9	1972	137,3	1980	97,2
1957	61,7	1965	117,6	1973	133,6	1981	77,7
1958	82,6	1966	101,6	1974	113,6	1982	100,0
1959	107,4	1967	100,7	1975	71,7	1983	100,2
1960	100,0	1968	94,6	1976	80,0	1984	96,5
1961	87,7	1969	89,6	1977	96,1	1985	66,2
1962	84,4	1970	115,6	1978	83,8	1986	93,5

Fuente: Tortorella, Cesar. *Perspectivas del desarrollo ganadero*, SAGyP, 1986.

Como se observa en el cuadro, el análisis de la evolución del valor de la carne en Liniers indica que el efecto de los momentos de control de precios fue relativo o nulo. El período 1958/64, de orientación liberal y por ende de presumible incremento de valor, presentó en realidad menores precios que el período 1964/66 en que hubo mayores controles.

Asimismo, en el período de control flexible, similar al del conjunto de la economía, aplicado en 1966/70, el precio de la carne vacuna resultó menor que en los años 1973 y 1974 de fuertes controles. La liberalización en la comercialización posterior a 1977 no provocó tampoco importantes aumento del precio del ganado, comenzando en dicho año un ciclo extraordinario de caída del rodeo vacuno.

Evolución de los precios reales de la carne de exportación

La acción estatal puede modificar el precio nominal de los productos exportados y, por ende, el ingreso de los exportadores, mediante la fijación del tipo de cambio y por eventuales reembolsos o retenciones al comercio de exportación. La incidencia de la sobre o subvaluación y los gravámenes determinan el tipo de cambio real, y por ende el ingreso real de los exportadores.

Cuadro 3. Gravámenes y Tipo de Cambio Real para exportación de carne refrigerada deshuesada y Gravámenes a la exportación de Soja (porcentajes, 1969/1986).

Año	Carne Gravamen	TC Real \$91/u\$91	Soja Gravamen
1969	11,2	1,07	26,8
1970	10,3	1,05	32,7
1971	0,7	1	47,0
1972	17,4	0,99	47,8
1973	22,7	0,89	48,0
1974	7,1	0,9	49,3
1975	-4,2	0,88	27,1
1976	2,3	1,11	7,8
1977	2,8	1,03	10,3
1978	3	0,88	6,3
1979	3	0,66	5,1
1980	1	0,6	4,3
1981	1,6	0,77	1,8
1982	12,7	1,05	17,3
1983	16,0	1,12	26,0
1984	13,6	1,09	28,1
1985	5,8	1,27	31,8

Fuente: Ferrari, Luis y Rubiolo, Alejandro. Ingreso real del exportador. Universidad de Belgrano, 1996.

En el cuadro 3 puede observarse que los porcentajes de retención superaron el 10% en sólo siete años (1969, 70, 72, 73, 82, 83 y 84) y compensaron, en su mayoría, años de tipos de

cambio subvaluado. Las retenciones fueron en general menores al 4% o inexistentes en el resto de los años y se observa que en 1975 se premió a los exportadores de carne con reembolsos del orden del 4,2%.

En el período 1978/81 se verifica el tipo de cambio real más bajo de toda la serie; la fuerte revaluación de la moneda eliminó las ventajas de la anulación de las retenciones a la exportación.

Las decisiones cambiarias y las modificaciones en los gravámenes a la exportación no produjeron variaciones significativas del TC Real a lo largo del período (columna 3), sino que tuvieron como objetivo estabilizar el ingreso de los exportadores; como lo señalan las conclusiones de Ferrari y Rubiolo: "los gravámenes tendieron a compensar los cambios producidos en el Precio Real y/o TC Real siendo empleados como instrumento estabilizador de ingresos internos".³⁸

Asimismo resulta significativo comparar el relativamente bajo nivel de retenciones a la exportación de carnes con las mayores aplicadas a la soja (columna 4), oleaginosa de gran crecimiento en las ventas externas durante el período, aspecto que demostraría la relativa importancia de los aumentos de las retenciones como causante del estancamiento de las ventas externas de carne.

5. Carácter de las políticas de carnes y distribución del ingreso

En general, los trabajos publicados que analizan el debate sobre la influencia de la política estatal sobre el complejo cárnico en la segunda mitad del siglo XX han girado en torno a las consecuencias negativas de las políticas públicas.

38 Luis Ferrari y Alejandro Rubiolo. Ingreso real del exportador. Universidad de Belgrano, 1996, p. 24.

Para avanzar en esta dirección creemos que sería necesario superar algunas imprecisiones conceptuales, definiendo en lo posible con mayor claridad las categorías utilizadas para caracterizar las políticas y sus resultados. En este sentido sería necesario:

1) definir con mayor exactitud en qué consiste el "estatismo"

2) precisar cómo afectó el fenómeno a la distribución del ingreso

3) cuáles son los períodos en los que se observa alta regulación estatal

4) qué resultado tuvo dicha regulación respecto de la producción y la exportación de carne vacuna.

Respecto al primero de los puntos, en los trabajos críticos de la acción estatal se presentan distintas concepciones del "estatismo". Así, por ejemplo, De las Carreras -representante de una postura ganadera liberal moderada- parece definir el concepto como resultado de los períodos en que el Estado, a través de sus funcionarios, tuvo la capacidad de controlar precios y volúmenes de producción y exportación de carne.

Curiosamente, esta opinión no incluye en su crítica de los períodos estatistas a aquellos en que la JNC y la CAP mantienen capacidad de regulación del mercado a través de su poder de compra y subsidios a la exportación, pero presentan directorios controlados por los productores ganaderos.

En la base de esta postura está el considerar a la JNC y a la CAP y a sus recursos como fondos de carácter privado o cuasi-privado, y juzgar positiva la acción de los entes en tanto no son manejados por funcionarios del Estado.

Otra corriente, que puede definirse como liberal clásica, presenta una crítica más abarcativa de las políticas públicas, afirmando para ello los efectos negativos de la acción estatal, incluyendo el conjunto de medidas de regulación y el nivel del gasto público consolidado:

"los resultados obtenidos de las estimaciones revelan que el promedio per cápita máximo y el grado de apertura comercial tienen un efecto po-

sitivo sobre el producto del sector agropecuario, mientras que el precio de los servicios del gobierno, la variabilidad de precios relativo del sector y las condiciones climáticas adversas influyen negativamente".³⁹

Esta postura se pronuncia críticamente sobre toda acción y gasto estatal que afecte directa o indirectamente al sector agrario, aspecto que parece incluir a la actividad de la JNC y de la CAP.

Creemos, respecto del carácter jurídico/político de la JNC y de la CAP, que debe aceptarse que los entes públicos (aún cuando fue usual una gestión mixta estatal-privada), su creación en la década del '30, y la integración de sus directorios, fueron producto de decisiones estatales. Los recursos de ambas instituciones resultan de lo establecido en distintas Leyes y Decretos y son percibidos por vía de una imposición que grava finalmente a toda la población mediante la práctica del aumento del precio al consumidor.

En relación con el punto 2, la acción de la JNC y de la CAP, tanto con gestión puramente estatal (1946/55) como con administraciones mixtas (1956/72 y 1976/83), favoreció el incremento del valor de la carne, mejorando el precio recibido por los ganaderos y otorgando un sistema de generalizados subsidios a los frigoríficos entre 1946 y 1960. Fue usual en esos períodos el ejercicio de sus funciones a pérdida por parte de la CAP, debido a la compra de ganado a altos precios, enjugados por transferencias del tesoro nacional

"CAP, administrada exclusivamente por los ganaderos, volvió inmediatamente a la vieja práctica consistente en inflar el precio del ganado en pie. Los ganaderos que administraban la CAP tenían una particularidad que los distinguía de otros empresarios. Eran los únicos preocupados, seriamente, por encarecer la materia prima, que después iban a procesar en sus

39 Domingo Cavallo, Y. Mundlak y R. Domenech. El sector agropecuario y el crecimiento económico..., p. 27.

*fábricas. Preferían administrar una empresa deficitaria, pero, como contrapartida, recibir suculentos beneficios como productores agropecuarios.*⁴⁰

El predominio en 1964 de representantes de entidades cooperativas en el directorio de la JNC no produjo cambios significativos de política, en una década que -como se ha visto- presentó crecientes dificultades para la exportación, en especial por la caída de los embarques con destino al Reino Unido.

Los cortos periodos de precios máximos y los de vedas al consumo en la década del sesenta, coinciden con períodos de altos precios del ganado y escasez de hacienda, siendo en general momentos en que los entes ejecutores tienen gestión mixta y el Estado posee poca o nula capacidad de control sobre el sector. Los períodos de prohibición de exportación no son sólo resultado de decisiones internas, tendientes a mantener el stock de ganado, sino que responden a imposiciones británicas.

Respecto al tercer punto, hay que remarcar que para precisar la valoración de la acción estatal en Argentina en estos años resulta necesario compararla con la de otros países exportadores de carne vacuna. En ese sentido, puede señalarse que tanto luego de la primera guerra como después de la crisis de 1930, y especialmente de la segunda guerra mundial, se generalizó la intervención y regulación del sector cárnico en la mayoría de los países, creándose entes en las principales naciones exportadoras.

Así, en los Estados Unidos, en los años veinte, fue aprobada la Ley de Industrias de Carnes y Mercados de Ganado, "cuyo propósito era controlar el poder de los grandes frigoríficos". Una Junta de Carnes, creada en 1922 con aportes de la producción, la industria y el comercio de ganados, realizó actividades de fomento y logró por parte del Estado subsidios para la producción cár-

40 Informe de la Comisión Especial Investigadora sobre carnes... pag. 29.

nica. A partir de esa fecha y hasta el presente, fue usual la acción estatal en el sector:

*“Recientemente se sancionó la Beef Promotion and Research Act por la cual se aplica un impuesto de 1 dólar por cada animal vendido, cuya recaudación y aplicación se encarga al sector privado en cabeza de la National Livestock and Meat Board... El propósito de este impuesto es la promoción interna del consumo de carnes rojas. En el orden externo EEUU desarrolló otro mecanismo basado en un aporte de 2 dólares por parte del Estado por cada uno que aporta el sector privado. El primer organismo recauda y aplica 100 millones de dólares a la promoción interna y el segundo 12 millones a la promoción externa”.*⁴¹

También en Nueva Zelanda y Australia -desde las décadas del 20 y del 30- se sancionaron leyes que originaron la creación de sendas Juntas de Carnes, las cuales tuvieron funciones de promoción en mercados externos, con facultades de intervención en el comercio interno y externo, incluidas las necesarias para estabilizar el precio de la carne. La acción de estos organismos fue un factor que posibilitó el aumento de las exportaciones de estos países hasta nuestros días.

La intervención estatal en la política de carnes luego de la segunda guerra mundial no es privativa de la Argentina, ya que también en otros países dicha acción intentó limitar el poder monopolístico de los frigoríficos, sostener los precios internos para la producción primaria y subsidiar la exportación de carnes.

Puede señalarse que sólo en el período 1973/74 se realizó un intento de estatizar el comercio exterior y la gestión de la JNC y de la CAP; en el resto del período estudiado se incorpora en la gestión de los entes a los sectores ganaderos. La tendencia en todo el lapso estudiado es limitar la participación empresaria, di-

41 Alberto De las Carreras. Legislación y política de carnes... p. 48.

recta o indirecta, del Estado en la industria. Así, en 1959 se vende el Frigorífico Nacional, y en 1978 se liquida la CAP.

Respecto de la comercialización de carnes, salvo los períodos 1964/65, en que el Estado indirectamente aumentó su control sobre el comercio exterior, y 1973/74, cuando lo monopolizó, el comercio de carnes tendió a regularse por medio de mecanismos de mercado, ocupando el Estado un rol subsidiario, en especial luego de 1978. En síntesis, la acción estatal en Argentina no presenta diferencias notables con la de otros países exportadores de carne.

Sobre el punto 4, el análisis de las cifras que dan cuenta de la evolución del stock ganadero, faena y exportaciones de carne (ver cuadro 1), permiten afirmar la relativa influencia de las políticas estatales sobre la producción y exportación cárnica.

El estancamiento de los embarques y el lento crecimiento del stock durante los años sesenta se produce en un período en que el Estado disminuye (respecto de los '50) su participación directa en el negocio, y aumenta la influencia de los sectores privados en la dirección de la JNC y la CAP.

La sucesión de distintas políticas, materializadas en las diversas leyes de carnes no parecen haber sido el principal aspecto para explicar el estancamiento del stock de ganado, el éxodo de frigoríficos extranjeros y la pérdida de importancia del sector en el conjunto de la economía argentina.

La alternancia de una política "estatista" entre 1973 y 1975 y la posterior liberalización del sector luego de 1976 no modificaron una realidad de retroceso de la producción y del comercio exterior que persiste hasta el presente.

6. Reflexiones finales

El estancamiento del complejo cárnico entre 1960 y 1983 no fue causado por la acción estatal. Al contrario, la realidad in-

dica que la acción de la JNC y de la CAP cumplió hasta la década del setenta el papel de subsidiador del sector, provocando enormes pérdidas al Estado, aspecto este que no es tomado en cuenta por las opiniones críticas de la acción estatal, que tampoco destacan el importante subsidio a los productores ganaderos realizado vía crédito oficial a tasas negativas por parte del Banco de la Nación Argentina.⁴²

Los entes estatales fueron paulatinamente despojados por los distintos gobiernos de sus funciones de contralor, y en especial de la posibilidad de actuar como empresarios en la industria frigorífica y en el comercio de carnes, salvo durante el período 1973/74. La gestión de la CAP y la JNC fue entregada a representantes del sector privado y, asimismo, fue común el desinterés y/o poca capacidad de control del Estado sobre el complejo.

La tendencia a liberar el funcionamiento del sector comenzó a fines de los años cincuenta, cuando se eliminó el subsidio estatal directo a los frigoríficos a instancias del FMI, conjuntamente con esa decisión se acentuaría la decadencia del comercio con Gran Bretaña y el éxodo de los frigoríficos extranjeros. Según el juicio de aquellos que descalifican la acción estatal, la paulatina liberación del sector debería haber mejorado el comportamiento del mismo, sin embargo acompañó largamente el estancamiento y la crisis del complejo cárnico.

42 Un análisis del fuerte subsidio estatal mediante créditos al sector ganadero en María Gonzalez y Liliana Pagliettini. "El crédito al sector vacunos durante la década del 70". Realidad Económica N° 56, 1984.