

ANÁLISIS DE LA OPERATORIA DEL IAPI EN SU INTERVENCIÓN SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR Y EL SECTOR AGROPECUARIO, 1946-1955

Leandro Bullor

Introducción

El siguiente trabajo tiene por objetivo describir y analizar la operatoria en la centralización estatal de la comercialización de productos agrícolas por parte del IAPI (Instituto Argentino para la promoción del Intercambio), la institución pública peronista que operó durante el período 1946-1955 y que ha representado la experiencia institucional estatal más significativa en términos de las capacidades y ámbitos de actuación del Estado sobre el sector agropecuario y el comercio exterior en toda la historia local. Luego de un estudio precedente (Bullor, 2010) en la recapitulación teórica del organismo en el marco del peronismo en conjunto con la serie de políticas públicas que fueron llevadas a cabo en paralelo, la presente investigación se focalizará más que nada en su funcionamiento administrativo, en la red de comercialización y en los actores intervinientes en ella.

En la primera parte del artículo se referirán los numerosos intereses de parte de diversos sectores que se posaron sobre la institución y se dará cuenta del manejo del conflicto surgido por parte del gobierno, en forma de políticas públicas o pronunciamientos. Este análisis permitirá concebir la complejidad del terreno en el que maniobraba la institución, la forma en que llevó adelante los reclamos y las presiones de los distintos sectores, como asimismo de la coyuntura económica y política cambiante, para dar lugar a los cambios que estos factores produjeron en el mismo organismo y en la orientación política de gobierno.

En la segunda parte del trabajo, se detallará paso por paso la operatoria en centralización de la comercialización por parte del organismo y la nueva configuración en la captación de renta agropecuaria resultante a esta dinámica implementada. Se describirán detalles procedimentales y los diversos actores intervinientes, destacando la participación de cada uno tanto en términos económicos (captación de renta) como en términos funcionales (su importancia y rol en el funcionamiento de la red de comercialización). En este punto el interés recaerá sobre los límites y alcances del IAPI en alterar las relaciones de los actores involucrados en la exportación, donde en especial

se analizará la posición y el rol de los sectores intermediarios -las firmas exportadoras- en la dinámica implementada por el organismo.

Hacia el final, se concluirá con ciertas reflexiones sobre los problemas que atravesó el organismo al ponerse en funcionamiento, en dirección a relacionar su operatoria con los cambios y rupturas que se produjeron en los procesos económicos y sociales estudiados en el período pero que no serán analizados en el presente trabajo.

Las fuentes consultadas son, entre otras, el Boletín Informativo de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, del cual se extraen los principales datos cuantitativos, el Boletín Informativo de la Junta Nacional de Granos, la Revista de la Bolsa de Cereales, las Memorias Anuales del IAPI, junto con otras publicaciones no oficiales como la Revista de Economía Argentina, Horizontes Económicos y La Chacra.

Presiones e intereses sobre el organismo

La inserción de la Argentina en el mercado mundial contemporáneo se había realizado, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, desde una marcada especialización en la producción primario exportadora. Desde esos inicios el modo de acumulación iba a constituirse, en palabras de O'Connell (1974: 479-514), en una *economía abierta, altamente vulnerable a la inestabilidad de la economía mundial*. Así, gran parte de los problemas que afectaban el comercio exterior argentino en el período estudiado (década del 40), podían atribuirse¹ –al menos parcialmente- al *desmoronamiento de la economía internacional*, y en ese marco, a la “*acentuación*” (Fodor, 2004) del triángulo comercial que había caracterizado a las décadas de 1920 y 1930, cuyo rasgo principal era un superávit comercial con el Reino Unido y la Europa Continental y un déficit crónico con Estados Unidos.

Asimismo, los ciclos económicos, que afectaban de manera recurrente el desarrollo al igual que en otras economías abiertas de la época, se originaban en las particulares condiciones del mercado mundial, que determinaban una marcada inestabilidad tanto de las exportaciones como del ingreso de capitales.

La vulnerabilidad externa que identifica el comercio exterior local, dado el mencionado carácter del ciclo económico, se refleja en la relación de poder que se ejerce desde los grandes centros económicos mundiales sobre la estructura socio-económica y

¹ Como había sucedido a partir de la crisis de 1930

productiva nacional de tradición agro exportadora². La subordinación³, se traduce tanto en los destinos de exportación y los requerimientos para el desarrollo del capital local como en los precios internos y externos y las cantidades exportadas determinados por éstos, a lo que se le suma la compleja actuación de los diversos actores involucrados.

Sobre ésta problemática actúa el peronismo, dada la expresión de su ideario⁴, y sobre estos problemas se plantearán una serie de interrogantes acerca de la efectividad y el carácter de su intervención.

Lo cierto es que hacia la finalización de la Segunda Guerra, el panorama político y económico mundial presentaba nuevas oportunidades para Argentina, principalmente en la demanda exterior de productos primarios que aportasen a la reconstrucción europea. Luego de varios años de precios bajos y malas condiciones de mercado, los países beligerantes requerían el “auxilio” de países como EE.UU., Australia, Argentina o Canadá, ya sea para el financiamiento o el abastecimiento de sus economías. Sin embargo, dichas oportunidades traían consigo complejos requerimientos y condiciones para el país.

Los países potencialmente demandantes de materias primas locales vía el comercio exterior se habían agrupado estratégicamente para la compra de materias primas en condiciones favorables luego de la guerra. La presión sobre los países productores de aquellos productos se plasmaba en acuerdos internacionales multilaterales sobre los precios que requerían adhesión activa para colaborar con la reconstrucción de Europa.

Por su parte, el gobierno de Perón rechazó la adhesión activa a los acuerdos celebrados en la Primera y la Segunda Conferencia Internacional del Trigo que tuvieron lugar respectivamente en Londres en 1947 y en Washington en 1948. Al respecto, Perón (1949) argumentó: “...lamentablemente, las bases en que reposa dicho acuerdo impidió a nuestra delegación adherir al mismo. Observamos fundamentalmente que los precios fijados no eran suficiente garantía como para cubrir las contingencias del período abarcado. Además, señalamos que la regulación de los precios de los productos agrícolas necesariamente debía guardar relación con el nivel de precios de los productos manufacturados”. De esta forma, no se aceptarían entonces los acuerdos en tanto no se extendieran a los otros productos por fuera de las materias primas, ya que

² Y se expresa, entre otros aspectos, en que los precios y las cantidades demandas de la producción se determinen en mercados externos, cuyas condiciones cambiantes impactan profundamente la dinámica interna.

³ Principalmente económica pero complejizada por las relaciones de poder político.

⁴ Ideario cambiante, pero que respondería a la “tercera posición”.

Argentina necesitaba importar, dado el modo de acumulación local, y los acuerdos fijaban perjudiciales condiciones de intercambio, que aumentarían la vulnerabilidad ante una alteración en los precios : *"No se puede comprometer los precios de venta del trigo mientras el costo en el mercado internacional de los combustibles, la maquinaria, etc., se continúa elevando sin medida"*.

Las condiciones favorables externas de comercialización, por precios o cantidades, se compensaban muchas veces con esta configuración de relaciones económicas internacionales proyectada por las potencias imperialistas. Las tensiones existentes con EE.UU. y Gran Bretaña se materializaron en los acuerdos mencionados, en el agrupamiento de los países beligerantes para su salida de la crisis y en la exclusión de la Argentina del Plan Marshall en la provisión de materias primas para Europa. Las relaciones comerciales y financieras se encontraban en muchos casos determinadas por las afinidades y cercanías políticas, en especial en el caso de EE.UU., que ejercía una fuerte y constante presión para que Argentina acompañara sus posicionamientos si quería formar parte del círculo de proveedores o privilegiados. En relación a ello, la posición pro-Eje y el intervencionismo de J. D. Perón en sus primeros años de gobierno generaron resquemores, que fueron sucedidos por gestos de enfrentamiento y acercamiento, en idas y vueltas donde muchas veces tenían que ver los embajadores norteamericanos, la política local de relaciones exteriores, el trato al capital extranjero y la situación de los frigoríficos de aquel país.

El gobierno Argentino había especulado con que participaría del Plan Marshall mostrando gestos en esa dirección, incluso aumentando las compras a EE.UU. dando por supuesto que éstas se compensarían con los productos exportados. Principalmente, porque EE.UU. había admitido que requeriría el abastecimiento de otros países ya que sólo podría cubrir cerca del 60% de lo necesario. Sin embargo, por varios motivos EE.UU. sostuvo el boicot⁵, siendo uno de ellos la mencionada negativa local al acatamiento de los precios fijados por los países beligerantes agrupados en las conferencias internacionales, ya que Argentina hacía valer su producción por encima de lo pretendido por las potencias. Otros motivos de descontento serían también los aires de expropiación, los controles de cambio y la creación del IAPI mismo, que actuaba

⁵ Por ejemplo el antiargentinismo de ciertos funcionarios norteamericanos, que practicaban medidas discriminatorias recurrentemente hacia el país, o la mismísima recuperación agrícola europea tanto como las extraordinarias cosechas de Canadá, Australia y EE.UU.

sobre los precios de exportación y que negociaba en una búsqueda de alternativas, ante aquellos acuerdos foráneos muy desfavorables a nivel local.

Ni siquiera algunos posteriores gestos de acercamiento fueron suficientes⁶ en tanto que veían con malos ojos la posición local de autonomía política ante la pretensión de EE.UU. de sumar adherentes en el resto de América en relación a favor de sus propios posicionamientos. Aunque Perón marcara su anticomunismo y la hipotética posición en última instancia a favor de EE.UU., se alineaba discursivamente y en ciertas políticas como autonomista y antiamericano, con iguales críticas al imperialismo.

El resultante boicot norteamericano motivó finalmente la reacción de diversificar los destinos de exportación, para combatir la imperiosa necesidad de dólares para la importación y para pagar las deudas comerciales, en un intento por salir del cerrojo del triángulo comercial y financiero. El propósito era lograr abastecer localmente lo requerido para el proceso de industrialización sin la necesidad de entregar dólares como contraprestación, celebrando acuerdos donde Argentina brindaría a cambio las exportaciones locales.

La expansión de los acuerdos bilaterales (luego de negociaciones y encuentros de país a país) con diversos países de Europa y Latinoamérica, que se profundizaría luego del convenio con Gran Bretaña o el inicio del intercambio comercial con la URSS, sin la necesidad de la mediación directa de la moneda americana, podría ser una vía de resolución de la incipiente restricción externa. Sin embargo, el bloqueo y la discriminación comercial y financiera, agravado por las sequías, heladas y la presión del aumento del costo de vida por el incremento de los precios a partir del 49-50 al llegar a los límites de la producción potencial y la capacidad instalada, llevaron a la crisis de la producción local y del plan de intervención estatal sobre la comercialización tal cual se estaba llevando a cabo hasta entonces. En ese momento, se produce un viraje en la política económica peronista, alterando el carácter de su actuación⁷.

Por otra parte, sumado a esta presión externa a la baja de los precios de la producción agrícola local, también se posaban en el organismo intereses contrapuestos de parte de los productores, algunos anhelando el libre mercado, otros a favor de la intervención, pero en todos los casos buscaban obtener el máximo precio posible y el financiamiento en manos del Estado, dado el nuevo esquema de comercio.

⁶ La declaración de guerra al Eje, la liquidación de empresas, la deportación de agentes “enemigos”.

⁷ En el caso del sector agropecuario, esto se refleja con el giro a un discurso productivista, con un rol subvencionador de la actividad privada y con la fijación de precios sostén, sin mirar los precios internacionales y el posible diferencial en beneficios del Estado.

Del lado estatal, el IAPI en sus primeros años buscaba obtener un margen en el diferencial de precios, que asegurase por un lado la tasa de ganancia de los capitales agrarios pero que a su vez también permitiera iniciar un redireccionamiento de renta en miras a la industrialización y la expansión de la intervención del Estado. Si bien esto fue posible durante determinado período, luego la situación favorable revirtió y la crisis de la producción y los precios internacionales marcó la responsabilidad del instituto en fijar precios sostenidos ante los reclamos de los productores, sin mirar el mercado externo y prestando atención estrictamente a la estructura de costos. Por último, no se puede dejar de lado la necesidad de sostener el abastecimiento local de la producción y por lo tanto un nivel moderado de precios internos. Esta responsabilidad recaía también por tanto íntegramente en el organismo.

Operatoria del comercio exterior

Analizando el procedimiento mismo de las ventas en campaña, por el lado de los productores rurales, el proceso podía efectuarse de diversas formas. Como indica el citado Boletín de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, las ventas al IAPI podían realizarse a) con la oferta en forma *directa* por parte del productor o intermediario⁸ en la Sede Central o por medio de los agentes oficiales previamente citados; b) en *intermediación* de las sucursales de campaña del Banco de la Nación Argentina⁹, c) mediante entregas de los productores directamente a instalaciones oficiales del depósito de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, recibiendo en contrapartida una “*certificación*”, luego de que la sección administrativa del elevador confirmase que existía lugar en el depósito.

La venta directa consistía en un documento de propuesta de venta y contrato de la operación. El organismo estatal enviaba inspectores a verificar la existencia física de la mercadería y las condiciones, que tomaban las muestras del cereal y lo registraban en la Cámara de Cereales de la jurisdicción correspondiente a la zona, verificando la calidad con los estándares y registrando al productor como depositario en ese cultivo.

El informe del Boletín, detalla como “...a partir de los 30 días de constituirse en depositario comienzan a correr en su favor bonificaciones por mermas y almacenaje que la demora de la recepción origina.” A este respecto, se expedían periódicamente reglamentaciones y normativas para cada zona y cultivo. A continuación, luego de

⁸ Acopiador, cooperativista o corredor.

⁹ Que solo estaban autorizadas a adquirir producción de los productores, acopiadores o cooperativistas.

registrado el productor como depositario, recibía un certificado que le permitía solicitar al Banco percibir un porcentaje sustancial del precio oficial (95% para el trigo, 90% para el maíz y el lino). Esta situación, de definición de los precios básicos en la siembra con cierta flexibilidad a adherir un porcentaje en la cosecha, generaba cierto sustento y reaseguro al productor. Luego de esta solicitud, el Instituto enviaba al productor la comunicación de la aplicación del grano y, oportunamente, la orden de entrega a la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, a molinos, o a exportadores¹⁰. La orden daba lugar al procedimiento de recepción del grano, donde se hacían extracciones para verificar la calidad y condición por parte de los agentes indicados por la Dirección Nacional o por los compradores, según el destino de la producción. Citando el boletín mencionado, *“Perfecciona el trámite la emisión del formulario 66 del IAPI a nombre del productor, consignando la cantidad y calidad de la mercadería entregada. Esto faculta al chacarero de percibir la liquidación final, ajustada con las bonificaciones o rebajas por calidad y otros conceptos y cuyo saldo le abona el Banco de la Nación...”* (p. 177).

Otra modalidad de venta consistía en la participación de un intermediario, donde cumplían esta función determinados acopiadores. En este caso, la recepción del grano se producía en la chacra o la estación ferroviaria, y el almacenaje era en galpones del comprador o en depósitos del Ferrocarril. Se daba por supuesto que los precios pagados por los acopiadores y cooperativistas deberían ser equivalentes a los precios básicos fijados por el Estado, considerando que el IAPI sólo abonaba a los intermediarios este precio establecido, donde el margen de estos actores se limitaba a las bonificaciones por *mermas, almacenaje y utilidad prevista*¹¹.

La operatoria por “certificación”, refería a la entrega del productor del grano directamente en la Dirección Nacional de Granos y Elevadores contra un certificado negociado en la respectiva sucursal del Banco de la Nación. Los requisitos previos eran que la Dirección verificase la existencia de espacio físico o llamase a la “abierto” recepción en determinado puerto. *El certificado emitido podía ser por mercadería “en condición” o “condicional”*, numerando tanto el IAPI como esta entidad los respectivos contratos de la operación.

Citando al mismo Boletín informativo, sobre el pago efectivo, en el caso de la mercadería “en condición” *“... el Banco de la Nación paga el 100% de la operación*

¹⁰ Según informa el Boletín, esto último no acontece, es solo una posibilidad virtual.

¹¹ Esto se producía contra recibo de la copia de la liquidación realizada al productor, con la firma de éste.

que queda así finiquitada” (p. 178). Para el certificado “condicional”, “...*el pago queda sujeto a rebajas que establezca la cámara correspondiente, siendo el adelanto en tales casos del 95%*” (p. 178).

Respecto al transporte de la mercadería, el flete quedaba a cuenta del entregador. Para el caso que fuera ferroviario, existía la alternativa de hacerse pagar en destino, acreditando el importe en la declaración de deuda de acompañaba el certificado¹².

Las calidades, excepto en la mercadería “condicional” eran acreditadas en todos los casos según un “estándar” impuesto por la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, con lo que las Cámaras de Cereales no intervenían en las operaciones y se lograba “perder la identidad del grano”, lo que es reconocido por el Boletín como una gran ventaja de este sistema de comercialización para simplificar la operatoria a gran escala, “a granel”.

Sobre lo destinado al mercado interno, las modalidades de comercialización eran diversas. Por lo general, se ajustaban a las “condiciones Cámara”, refiriéndose a las normativas de las Cámaras Arbitrales o Gremiales. Estos órganos fallaban en primera y segunda instancia ante los litigios allí invocados, siendo la Dirección Nacional, con el Tribunal de Apelaciones, la encargada de definir con fallos inapelables en última instancia.

La recepción, almacenaje y embarque, se realizaba por medio de los agentes oficiales que acreditaban los formularios mencionados y la mercadería y luego labrarían órdenes para su despacho en campaña y destino a la Unidad Portuaria correspondiente. Los vagones se descargaban en puerto previo control de calidad y verificación de la documentación y se emitía copia a los organismos involucrados de la “nota de expedición” con los despachos efectuados y las novedades que pudieran producirse en el traslado. Todo esto quedaba registrado en el IAPI y en la Dirección Nacional, con un orden secuencial del flujo de mercaderías que permitía llevar la coordinación del transporte, almacenaje y embarque de los granos. Ante circunstancias especiales o urgencias, la Dirección Nacional, previo acuerdo con el IAPI contratava camiones para el transporte de mercadería, con fletes abonados por el Banco de la Nación contra factura presentada por dicho organismo.

¹² En este caso sería el Banco el que descuenta el importe del precio.

Sobre el almacenamiento, consistía en el “manipuleo interno”, según el Boletín, lo que implicaba el mejoramiento y acondicionamiento, donde el IAPI abonaba por este servicio a la Dirección Nacional una tarifa determinada.

El embarque estaba a cargo de la Dirección de Explotación, “...de acuerdo a las existencias, conveniencia de cargas, características de los vapores o condiciones especiales de las ventas” (p. 179), luego de recibir el anuncio de la llegada de vapores y el detalle de las ventas por parte del IAPI. Así, actuaban en conjunto el IAPI y la Dirección Nacional, que se mantenían informados de esta situación. A lo sumo, en la realización física del embarque, también intervenían los *gestores de las empresas exportadoras*.

Por lo tanto, el régimen de ventas de exportación argentino en este período pasa estatal bajo la existencia del IAPI, con algunas salvedades respecto a la comercialización interna. La mayor parte de los precios de los principales productos agrícolas estaban establecidos por el Estado para el caso de la exportación, y orientados de este modo para el mercado libre en el ámbito interno, en el caso de que el Estado no se encargara también de ese aspecto¹³.

Siguiendo los informes de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, hasta 1949 los productos de posterior aplicación a la cadena industrial como el trigo, lino, girasol, maní y nabo; eran de venta obligatoria al Estado. En el caso del maíz la rotunda sequía privó la participación del organismo en operaciones, pero sí intervino en avena, cebada y centeno, en escasos volúmenes ya que los precios del mercado interno de consumo por lo general superaban la oferta estatal.

El decreto N° 30.114 del 1/12/1949 para el trigo, el N° 22.370 del 12/09/1949 para el girasol, el N° 22.372 de esa misma fecha para el maíz, el N° 31.878 del 17/12/1949 para el nabo, el N° 30.115 para la avena, cebada y centeno y el N° 30.116 del lino, todos estos últimos del 1/12/1949, establecen los precios estatales en moneda nacional (m\$N) por 100kgs de mercadería entregada en bolsa sobre vagón dársena.

Los precios fijados eran: \$23,5 para el trigo; \$29 el girasol; \$16 para el maíz; \$30 para el nabo; \$14, \$17 y \$16,50 para la avena, cebada y centeno respectivamente, y \$34 para el lino. Y serían los últimos precios plausibles a quejas o reclamos por parte de ciertos sectores a disgusto con esta situación.

¹³ Solo lo hizo en forma permanente y sostenida con el trigo requerido por la industria molinera.

Las compras por parte del estado se realizaban con intervención de la banca, ahora nacionalizada, como principal modo de financiamiento y de fondeo. Por lo tanto, el IAPI no funcionaba en forma autónoma y escindida del sistema de comercialización y financiero, sino que lo hacía en forma complementada con el Banco de la Nación, los Mercados a Término de Buenos Aires y Rosario, acopiadores e intermediarios cooperativistas o corredores y principalmente con la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, donde se recibía en depósito el grano por parte de los productores, entregando a cambio los llamados “certificados”.

A su vez participaban de la comercialización aquellas firmas exportadoras tradicionales, cuyo desempeño se analizará a continuación.

Como detallan informes preparados para la Dirección de Economía de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores y publicados en el Boletín Oficial, las operaciones con el exterior, las ventas en este caso, no se realizaban “de país a país”, como podría pensarse dada la centralización del comercio y la oposición al agrupamiento de las potencias. Si bien la única forma de comerciar era bajo la celebración de un tratado comercial y una negociación con el país de destino, estos emitían los pedidos a las firmas exportadoras radicadas en Argentina, que eran las encargadas de mediar y registrar la exportación bajo su nombre. Estas empresas, “...gestionan ante el I.A.P.I la imputación respectiva de la cantidad solicitada en compra y, acordada la misma, suscriben un documento comprometiéndose a transferir al Ministerio de Finanzas (BCRA) a los tipos oficiales establecidos, las divisas procedentes de la operación.”¹⁴

Luego de estos trámites, el informe continúa describiendo que el IAPI libra a favor del exportador la “orden de entrega” para el grano de posesión legal por parte del Estado y del cual es depositario la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, a través de la red de elevadores oficiales portuarios.

En definitiva, si bien la acción de los exportadores se limita a estas funciones respecto a las ventas al exterior y merma su capacidad de valorizar el capital en este espacio, no es atacada su existencia para el ámbito interno y no deja de ser esencial su presencia en términos operativos para el comercio exterior. El Estado no rompe su predominio efectivo en la mecánica de la exportación, definiendo un modelo de estatización del comercio exterior que no modifica la naturaleza de su operatoria. Por un lado, una

¹⁴ Incluso en algunos casos, para el trigo y la semilla de lino, se efectúan las operaciones a condición de que la nación de destino provea productos, considerados esenciales, al país. Boletín Informativo de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, Vol XI, número 3, 30 de setiembre de 1950, p177.

posible explicación es que el Estado no contaba con la infraestructura necesaria para acaparar las funciones requeridas. Por otra parte, podría inducirse que este nuevo modo de funcionamiento, podría ser fácilmente reparable o reversible al momento que quisiera volverse al predominio del capital multinacional que primó anteriormente. Tanto las incapacidades burocráticas y operativas como este motivo relacionado a la proyección política del peronismo en la economía, es decir, en los límites del reformismo, son factores que podrían explicar posiciones inalteradas de las principales firmas exportadoras en la comercialización de granos.

Tomando las fuentes primarias de los informes de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, sobre las declaraciones de las firmas exportadoras para los años estudiados, puede observarse el predominio de las principales exportadoras que se mantienen, por volúmenes exportados, posicionadas a la delantera aún desde la aparición del IAPI. Al analizar los números en forma absoluta, existen problemas relacionados a la variación cuantitativa de las cosechas y a las condiciones de cada cultivo, aunque hasta 1948 el desempeño de la producción y lo exportado en los cultivos trabajados se mantiene estable e incluso por momentos creciendo.

De las tablas y de los siguientes gráficos, puede analizarse como estos volúmenes cambian en relación al año 1945, donde el IAPI no estaba en vigencia y las exportadoras disponían libertad de actuación, aunque no se transforma radicalmente la estructura del comercio exterior.

Por ejemplo, estas mismas 10 firmas para el caso del trigo, acumulaban el 92,75% del total exportado en 1945, bajando este monto a 78,19% si se analizan los valores acumulados en promedio en los años siguientes. Es decir, las cantidades disminuyen un 15%, lo que no expresa una transformación significativa. Algo similar ocurre con el maíz, donde el porcentaje disminuye un 8%¹⁵. Aquí se pueden ver al frente en volúmenes exportados de trigo y maíz en el ranking de principales firmas exportadoras.

Ranking de las principales exportadoras

Trigo (en Tn)

Firma	1945	1946	1947	1948	Total acumulad o
Bunge y Born Ltda S.A Comerc. Financ. E Indust.	717.456	202.215	626.660	464.034	2.010.365

¹⁵ Otra salvedad a este análisis es que los valores en términos absolutos pueden complejizarse en miras a los acuerdos comerciales exteriores, donde cada país emitía los pedidos a las firmas para materializar los tratados establecidos.

Dreyfus Louis y Cia. Ltda S.A de Comerc de Exp e Imp y Financ.	356.418	165.365	243.384	270.052	1.044.219
Cerealista Maura y Coll S.A Arg.	151.822	194.158	146.706	115.020	607.706
De Ridder Louis LTDA S.A Comerc.	160.764	121.094	120.551	188.019	590.428
Cía Continental de Granos Argentina S.A Comerc.	137.876	126.761	81.086	212.742	558.465
La Plata Cereal Co S.A	194.119	125.733	136.081	65.341	521.274
S.A Molino Ingles Arg. Ltda.	224.984	25.651	87.151	60.610	398.396
Bosch Vicente Francisco y Cía. S.R.L	52.399	62.223	104.807	168.672	388.101
S.A Genaro Garcia Ltda.	120.876	82.121	53.761	35.543	292.301

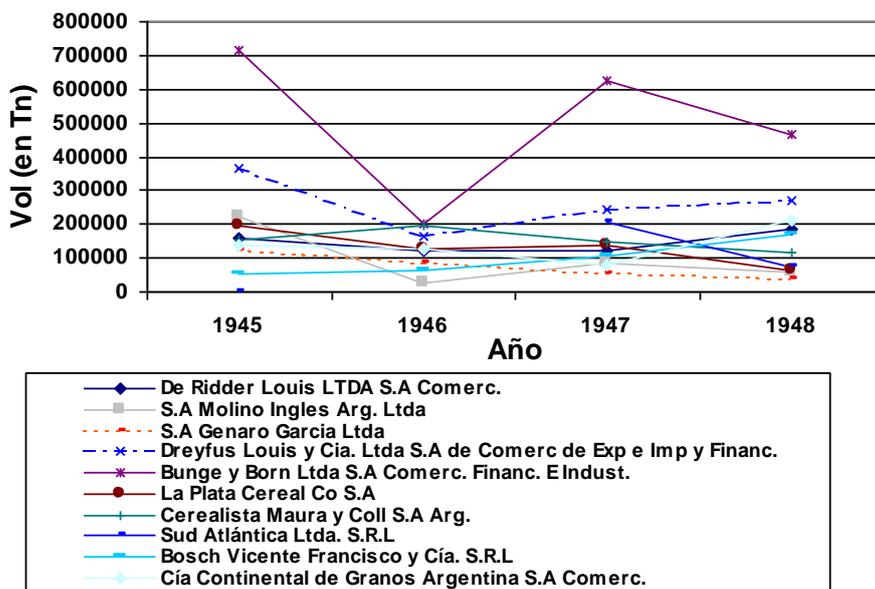
Maíz (en Tn)

Bunge y Born Ltda S.A Comerc. Financ. E Indust.	92.939	729.900	594.688	334.310	1.751.837
Dreyfus Louis y Cia. Ltda S.A de Comerc de Exp e Imp y Financ.	63.163	438.211	366.368	333.205	1.200.947
La Plata Cereal Co S.A	59.422	287.374	248.620	226.313	821.729
Cía Continental de Granos Argentina S.A Comerc.	82.692	125.281	118.347	423.782	750.102
De Ridder Louis LTDA S.A Comerc.	113.902	140.072	201.146	241.401	696.521
Bosch Vicente Francisco y Cía. S.R.L	41.954	149.308	125.773	145.516	462.551
S.A Genaro Garcia Ltda.	26.929	87.952	65.319	138.986	319.186
Van Waveren Arg. S.A Comerc. E Industr.	13.921	65.131		221.998	301.050
Nidera Argentina S.A de Exp, de Cereales de comerc y financ.	140	44.735	98.983	82.602	226.460

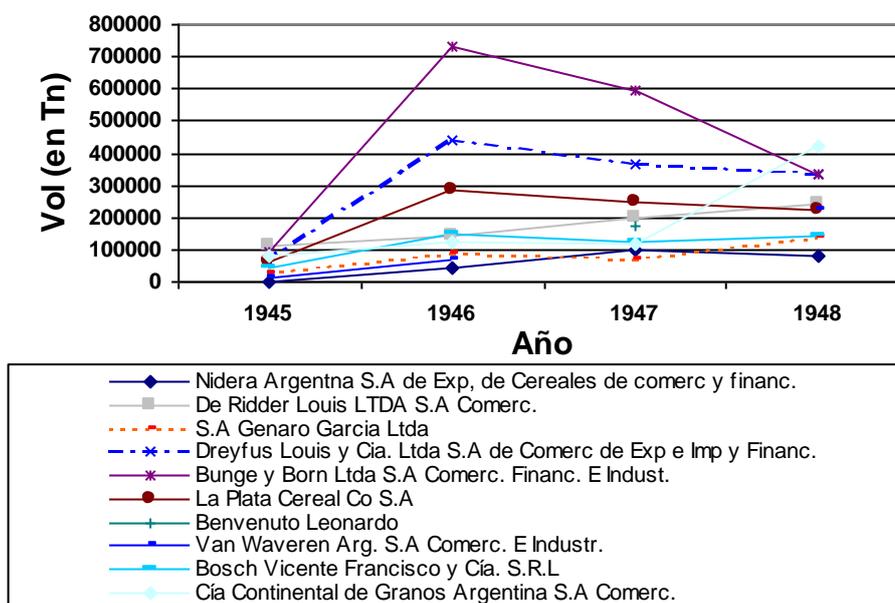
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores

En los siguientes gráficos, de elaboración propia también sobre los datos primarios de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores en los respectivos años, se refleja la evolución de los volúmenes exportados de las 10 principales firmas que exportaron en el período analizado en los años de interés para cada cultivo.

Evolución del predominio de las principales exportadoras, trigo, 1945-1948 (en Tn).



Evolución del predominio de las principales exportadoras, maíz, 1945-1948 (en Tn).



Como se puede ver, si bien no hay un comportamiento unívoco de las firmas sobre la exportación de los tres cultivos seleccionados, la predominancia cuantitativa de los principales actores intermediarios no se ha puesto en cuestión, probablemente por la escasa capacidad de acción del Estado al respecto ante la necesidad de la inmensa estructura de exportación que hubiera requerido para hacerse cargo.

En el trigo, el Estado adquirió en promedio el 80,5% de lo producido entre 1946 y 1955. El panorama inicial con la actuación IAPI significó una disminución entre 1945 y 1946 del desempeño de las exportadoras, cuando el organismo se hizo cargo del 91,6% de la producción (4.764.000 tn). En el año 1946 mismo se llegó a un piso en la actuación de las cerealeras para que luego, se recuperen los volúmenes hacia 1948, con la disminución de la intervención del IAPI, que notará su nivel mínimo en la campaña 52-53 adquiriendo el 31,6% de la producción, y la expansión de los acuerdos de comercio. El caso del maíz es distinto, ya que las compras del Estado no excedieron, en promedio el 49,97% de la producción y sólo se intervenía para luego exportar. Para el centeno, cultivo menos significativo cuantitativamente, se puede traducir un panorama similar, donde el Estado también asimilaba un 49,57% y a excepción de la firma líder¹⁶ (Continental Co), el resto de las firmas mantuvo su participación constante e incluso decreciente en muchos casos.

En síntesis, la acción del IAPI, al menos en el período estudiado, no transformó la estructura operativa de los principales actores intermediarios que se encargaron de la exportación de cereales. En el procedimiento de exportación, el rol de los exportadores se limitaba a recibir el producto, acreditado en un formulario (302), y luego de la aceptación del país receptor y de la certificación interna de calidad (C.A.C) se liquidaba la operación correspondiente donde el Estado le depositaba el 95% del monto, para luego recibir el resto previa disposición de la Cámara de Cereales. El exportador actuaba como agente del país comprador, y luego de cobrar las divisas correspondientes de la operación, negociaba con el Banco Central de la República Argentina el tipo de cambio oficial comprador de dichas divisas, para luego proceder a la liquidación correspondiente.

La comisión de los exportadores era abonada por el IAPI y computada sobre el valor global de la operación en condiciones F.A.S.¹⁷ (sobre vagón dársena) y consistía en un 0,75% del valor en el caso del trigo, harina de trigo, maíz, avena, cebada, centeno, lino, aceites vegetales, germen de trigo, semitín y rebacillo. En el caso de los “expellers”, la comisión consistía en un 1,25%, referidos a tortas y harinas de productos oleaginosos, y subproductos del trigo.

¹⁶ Que repunta considerablemente en 1948.

¹⁷ Aunque se le reembolsan los gastos en los que deba incurrir para pasar el cargamento de condiciones F.A.S a F.O.B.

Siguiendo a Esteban (1972), la participación del IAPI sobre el total exportado va oscilando desde 1949, cuando el IAPI (con la operatoria anteriormente mencionada) exportaba el 99% del total, para bajar a 70,5% en 1950; 68,6% en 1951 y 60,5% en 1952, para aumentar en 1953 a 70,4% sobre el total exportado y decaer luego finalmente, desligándose de las responsabilidades recabadas. En los casos en los que el IAPI no se encargaba de esta función, permitía la comercialización libre por licitación o por medio de la bolsa de cereales, donde determinadas cantidades no estaban sujetas al proceso descrito.

Reflexiones finales

Es menester aclarar que el peronismo logró cambiar el carácter del comercio exterior, modificando los actores que se apropiarían en aquel período de la renta agraria excedente, aplicando una trascendental herramienta a nivel local en la centralización de la comercialización de productos agrícolas. El poder económico y financiero de las grandes exportadoras, su capacidad de acumular capital, nunca antes había sido puesto en cuestión de esta forma. Asimismo, a las mismas empresas se les habían expropiado los elevadores en 1945. En este aspecto, el alcance significa neutralizar económicamente (al menos durante un determinado período) la posición dominante de aquellos actores del comercio exterior sobre los precios y los productores.

Sin embargo, otro aspecto usualmente no mencionado que puede prestar a confusiones, refiere a la transformación en términos operativos o funcionales. Aquí es donde se reconocen los límites de la experiencia de intervención estatal, donde la coexistencia de la función operativa de los exportadores se observa en la magnitud que tuvieron las firmas predominantes sobre lo exportado y en la concentración de la mayor parte de la exportación en pocas de ellas, como ha ocurrido antes y como ocurrirá luego en la historia argentina. Aunque su actuación disminuyó levemente al menos en los volúmenes de los tres cultivos estudiados desde los tiempos de mayor participación del IAPI¹⁸, las empresas no dejan de participar en la operatoria con la aparición del organismo y éste factor demuestra un límite insoslayable para transformar verdaderamente las relaciones económicas en el sector. Para dejar en claro el problema: seguirían participando en términos administrativos de la actividad de exportación y su gestión, aún cuando su margen económico se veía cercado y acotado.

¹⁸ En el trigo en 1946 y luego en el caso del maíz, los gráficos precedentes reflejan esta cuestión.

Por otro lado, esbozando una futura línea de investigación, es probable que en la situación de la importación, trascendental para la Argentina, y donde el IAPI también intervino activamente, hayan ocurrido cambios aún más significativos en la composición de los actores, ya que las licitaciones para importar eran plausibles a restricciones y preselecciones más detalladas.

Finalmente, el presente trabajo, que describe y analiza a modo general la operatoria del comercio exterior en el período abarcado, se enmarca en el pormenorizado estudio de las relaciones económicas, financieras y operativas entre los diversos actores involucrados en la exportación de trigo y maíz principalmente, que son los cultivos más significativos para el período en estudio.

A este respecto, tanto la creación del IAPI y la intervención en los precios agrícolas como la diversificación de las relaciones internacionales, reflejan los principales cursos de acción del gobierno de Perón sobre el comercio exterior al inicio de su primer mandato.

Los requerimientos internos de bienes importados, principalmente de EE.UU., y las características de la relación que se configuraba con aquel país, determinaron ante la imposibilidad de recrear políticas supletorias definitivas, que a pesar de todo, el acontecimiento de la exclusión comercial y financiera fuera un determinante sustancial del desempeño económico y comercial en los años posteriores, finalmente no revertido por la política implementada.

Por otro lado, la acción estatal con la creación del IAPI, marcó un antes y un después en la historia local de las capacidades estatales sobre el comercio exterior, y ello se ve en la nueva operatoria estatal y la fuerte reglamentación sobre el resto de los actores involucrados. Con la centralización de la comercialización, se logró cercar y neutralizar el lugar de las grandes exportadoras, definiendo comisiones y márgenes, hecho inédito que no será repetido en aquella magnitud en otro período de la historia local. Sin embargo, del presente relevamiento sobre el desempeño de las principales firmas exportadoras en el período de estudio, se puede inferir del mismo modo que la inalteración de la función de estas firmas como principales protagonistas, es decir, de su rol operativo en el sistema de comercialización a pesar del límite económico y financiero de su accionar (de su capacidad de apropiar renta excedente, fijando las comisiones y los precios), demuestra los límites de aquella experiencia local donde estos actores no dejaron de cumplir un papel esencial en la dinámica del comercio exterior. Años posteriores, cerrando el IAPI y devolviendo el negocio a aquellas firmas

estudiadas, no habría que alterar mucho la funcionalidad del proceso, del que formaban parte los mismos actores que siempre, nuevamente apropiándose de las rentas que el IAPI supo capturar y ejerciendo posiciones de poder, que el mismo organismo en su momento alcanzó a suplir.

Finalmente en este período, el fenómeno de la intervención estatal en el sector agropecuario y el comercio exterior requiere ser analizado en las complejas manifestaciones que ocurren tanto al interior del país como al exterior del mismo, bajo la paradoja del atraso productivo, el estancamiento agropecuario, combinado con la expansión de las condiciones para el desarrollo del capital local también en el agro, donde la operatoria sobre los precios ocupa un lugar más en el marco del resto de las políticas sobre las cuestiones mencionadas. Aunque con los límites y alcances mencionados, las transformaciones (no de fondo ni irremediables luego), han generado avances significativos en la historia local, donde la experiencia repasada de gestión estatal podría ser de utilidad para comprender la complejidad y las necesidades de la intervención estatal en los ámbitos mencionados.

Bibliografía

- Bullor, L. (2010) “El IAPI durante los primeros gobiernos peronistas”. En *Documentos de Trabajo del CIEA* N°6, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires
- Esteban, J. (1972) *Imperialismo y desarrollo económico. Las raíces del atraso argentino*. Buenos Aires, Merayo Editor
- Fodor, J. (2009) “La política de exportación agrícola de Perón, 1946-1948: ¿dogmatismo o sentido común?” En David Rock (comp.) *Argentina en el Siglo Veinte. Economía y desarrollo político desde la elite conservadora a Perón-Perón*. Buenos Aires, Lenguaje Claro
- Perón, J.D. (1949) *Obras Completas. Tomo XI, Vol 1*, Buenos Aires
- O’Connell, A. (1984) “La Argentina en la Depresión; los problemas de una economía abierta”. En *Desarrollo Económico* N° 92

Fuentes

- Revista de la Bolsa de Cereales, Ejercicios 1946-49.
- Boletín Informativo de la Junta Nacional de Granos. Vol. XV, Núm. 4.
- Informes de aduana de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, Años 1945-48.

Boletines informativos de la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, Vol. XI y XII, números 1-4, 1950.

Informe “Índices Básicos de la Economía Nacional.”. Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica. Buenos Aires, Julio de 1946.

Revistas La Chacra, Horizontes Económicos y Revista de Economía Argentina.

Perón, J.D. Obras Completas. Tomo XI, Vol. 1, XII, Vol. 2, XIV, Vol. 2.

Memorias Anuales del IAPI, Años 1949-1954.