

## LA JUNTA REGULADORA DE GRANOS: SU CREACIÓN

Fernando J. Echagüe

El presente trabajo tiene por objeto establecer si la creación de la Junta Reguladora de Granos (actualmente Junta Nacional de Granos), junto con la intervención del mercado de divisas por parte del Estado, beneficiaron o perjudicaron al productor agropecuario. Esta idea surgió a instancias del Dr. José María Ibarbia, quien me alentó a investigar este tema.

### **El comercio internacional en la década del veinte**

Terminada la Primera Guerra Mundial el mundo comienza una nueva etapa en el comercio internacional. Se deja de lado la tradición librecambista que había regido hasta 1914, y las premisas básicas de este sistema van desapareciendo con el abandono del patrón oro, el establecimiento de barreras y regiones aduaneras, la firma de tratados con cláusulas de nación más favorecida y una mayor intervención de los gobiernos en la economía.

Estados Unidos surge como la nueva potencia industrial. Frente a una Europa devastada, debe recrear el comercio internacional anterior a 1914 para poder colocar su producción.

Estados Unidos, para reactivar su comercio internacional, debe crear capacidad de compra en Europa. Para ello concede préstamos a los gobiernos del viejo continente. La mayoría de estos préstamos son utilizados para la importación de productos, sobre todo alimentos. Otra parte se dirige al saneamiento de las monedas.

A partir de la década del 20 los Estados Unidos comienzan a elevar las tarifas aduaneras como forma de proteger su producción. En 1921 se elevan las tarifas para productos agropecuarios y en 1922, la ley Fordney-McCumber eleva las tarifas para productos industriales que usualmente se importaban de Europa. Esto crea una barrera al crecimiento de la industria europea y terminará repercutiendo en la agricultura norteamericana. En 1924, ante la caída de las exportaciones de los productos agropecuarios de los Estados Unidos, se dicta la ley McNary-Hagen, que establecía precios mínimos y cuotas para la compra de cereales en el mercado norteamericano.

Este tipo de medidas comenzaron a desvirtuar los mercados y alteraron los mecanismos de formación de precios. Pero ése no fue su único efecto: las tarifas evitaron la entrada de productos europeos, imposibilitando a éstos equilibrar sus balanzas de pagos a través de un superávit en la balanza comercial -que en años anteriores se mantuvieron equilibradas debido a la entrada de capitales provenientes de los Estados Unidos y otros países y, por ende, el pago de intereses y amortizaciones correspondientes a dichos préstamos. Esto llevó también a una caída abrupta de las importaciones de mercaderías norteamericanas.

Sólo podrían comprar productos estadounidenses y pagar sus deudas si vendían un volumen mayor de mercaderías que en los días de preguerra. Por consiguiente, la política de elevar barreras para proteger la producción resultó un bumerang que principalmente perjudicó a los agricultores norteamericanos. Por esos años la Reserva Federal de los Estados Unidos llevaba a cabo una política de expansión del crédito para compensar el desequilibrio producido por su política

arancelaria y alentar las exportaciones de productos norteamericanos. Pero gran parte de la liquidez producida por la Reserva Federal se canalizó hacia los Brokers Loans (créditos a corredores de bolsa). Esta sería la causa fundamental del gran auge de Wall Street y de su patético derrumbe. Desde junio de 1922 a abril de 1928 los depósitos en bancos comerciales de los Estados Unidos aumentan 13.544 millones de dólares, mientras que los préstamos e inversiones de esos mismos bancos aumentan 14.512 millones de dólares. Luego de la recesión económica que provocó la Primera Guerra Mundial, la Argentina comienza un periodo de recuperación. El crecimiento del PBI fue mayor en los primeros años para luego ir decreciendo, aunque en ningún momento se observaron signos de estancamiento o de contracción de la actividad económica. Las tasas anuales de crecimiento real del PBI fueron las siguientes:

1918-19-20: 9,8 %  
1921-22-23: 7,2%  
1924-25-26: 4,1%  
1927-28-29: 6,0%.(1)

Las exportaciones argentinas van incrementándose y los precios internacionales de nuestros productos se mantienen en alza. Europa necesitaba principalmente alimentos y la Argentina era uno de los principales exportadores de carnes y granos.

En la década del 20 se produce un cambio geográfico en el comercio exterior argentino. Hasta 1914 la mayor cantidad de importaciones provenía de Inglaterra; 31,2% en el periodo 1910-1914; en ese mismo lapso se importaba de Estados Unidos un 14,4% del total de nuestras importaciones. Estados Unidos, luego de la guerra, surge como el país más industrializado, desplazando de esta manera a Inglaterra. Las maquinarias americanas se adecuaban más a los requerimientos de la producción argentina. Sin embargo, nuestro mayor comprador seguía siendo Inglaterra, que en 1927-1929 absorbía el 29,6 % de nuestras exportaciones, mientras que Estados Unidos sólo absorbía el 8,8%. New York desplaza a Londres en el mercado de capitales, y las inversiones norteamericanas realizadas en los '20 superarán a las inglesas de ese mismo periodo.

Entre 1913 y 1927 la mayor parte del incremento de las existencias de capital extranjero provino de las inversiones estadounidenses. Las inversiones inglesas se habían dirigido principalmente a los ferrocarriles y la exportación de cereales, mientras que las norteamericanas se dirigieron a energía, transportes, comunicaciones, bancos, envasamiento de carnes y petróleo.

Los años veinte son de grandes inversiones y de un sostenido crecimiento para el país. El gobierno de Alvear es, sin duda, de los más prósperos de nuestra historia. Se reabre la Caja de Conversión cerrada desde el comienzo de la guerra. La República Argentina es el primer exportador mundial de maíz y lino y el segundo de trigo, representando los tres productos el 52,9% de las exportaciones en el período 1925-29. En el cuadro 1 podemos observar el grado de monetización de la economía. Había en ese entonces un alto nivel de ahorro interno, aproximadamente un 10% del PBI.

#### CUADRO 1(2)

| 1920-24          | 1925-27 | 1928-29 |     |     |       |
|------------------|---------|---------|-----|-----|-------|
| Oferta monetaria |         |         | s/d | s/d | 2.109 |

|  |       |        |       |
|--|-------|--------|-------|
| Dinero más cuasidinero                       | 3.847 | 4.171  | 4.797 |
| Depós. en caja de ahorro                     | 1.157 | 1.501  | 1.875 |
| Activos bcos. comerciales                    | 3.800 | 3.868  | 4.266 |
| Deuda hipotecaria                            | s/d   | 3.541* | s/d   |
| Deuda pública nacional a corto y largo plazo | 1.393 | 1.398  | 1.999 |
| PBI, a precios de mercado                    | 7.001 | 7.969  | 8.718 |

\* Se refiere sólo a 1925.

Nuestra economía se basaba en un modelo de economía abierta y muy ligada al comercio exterior, no sólo de mercaderías, sino también de capitales. Mientras en el comercio internacional se mantuvo la convertibilidad de las principales monedas, la Argentina no tuvo inconvenientes pues el oro de nuestras exportaciones se compensaba directamente con el oro de nuestras importaciones. La Argentina fue uno de los pocos países que a pesar de las presiones industriales no elevó sus tarifas aduaneras, como se observa en el cuadro 2.

La depresión del comercio internacional en los primeros años de la década del 30 afecta la economía argentina no sólo por la caída de los precios de nuestros productos, sino también por el descenso de los flujos de comercio.

#### CUADRO 2(3)

Porcentaje del total del derecho de importación con respecto al valor real de las importaciones de mercaderías

|      |      |      |      |
|------|------|------|------|
| 1913 | 17,7 | 1924 | 13,6 |
| 1914 | 16,2 | 1925 | 15,2 |
| 1915 | 13,7 | 1926 | 15,3 |
| 1916 | 12,6 | 1927 | 15,5 |
| 1917 | 11,2 | 1928 | 17,4 |
| 1918 | 7,8  | 1929 | 17,3 |
| 1919 | 7,5  | 1930 | 16,7 |
| 1920 | 7,5  | 1931 | 21,7 |
| 1921 | 9,4  | 1932 | 28,6 |
| 1922 | 11,7 | 1933 | 28,7 |
| 1923 | 12,3 |      |      |

Fuente: Carlos Díaz Alejandro, op.cit., p.277.

#### La crisis del treinta

La crisis de 1930 no tiene un único factor, sino que responde a las múltiples medidas tomadas por los gobiernos durante la década anterior. El alto nivel de aranceles, producto de la búsqueda de la autarquía económica y de la protección de la producción nacional, junto con una sostenida

sobrevaluación de las principales monedas, fueron las principales causas de la crisis. El derrumbe de la bolsa en octubre de 1929 fue consecuencia directa de la política monetaria inflacionaria instrumentada por la Reserva Federal.

La caída de la Bolsa de New York señala el comienzo de la recesión, que irá en aumento hasta su punto máximo en 1933. En vez de realizar un cambio de dirección y dejar que los mercados se sinceraran, se sucedieron las políticas de intervención del Estado y de búsqueda de la autarquía económica.

En marzo de 1929 llega a la presidencia Hoover; el mecanismo que provocaría la crisis en octubre ya estaba en movimiento y el nuevo Presidente no hizo más que dejar que siguiera funcionando. Hoover era un convencido de que no habría recesión si no descendían los salarios y si la tasa de interés seguía siendo baja. Inició, pues, el camino del intervencionismo que luego seguiría Franklin D. Roosevelt. En noviembre de 1929, en una conferencia con los principales industriales, "les arrancó la promesa solemne de que no reducirían los salarios". Su política económica estará basada en la idea de un Estado reactivador de la economía. Redujo drásticamente los impuestos y la participación del Estado en la economía pasó del 16,4 en 1930 a 21,5 en 1931. Se dictó la nueva ley de comercialización agrícola, por la cual se otorgaba un subsidio a los agricultores de u\$s 500 millones, n 1931 se creó la Corporación de Reconstrucción Financiera, que en 1932 otorgó créditos por u\$s 2.300 millones. Este excesivo gasto en que incurrió el Estado generó un gran déficit de presupuesto que intentó corregir la nueva ley de réditos, que aumentó los impuestos en una forma nunca vista en tiempos de paz: pasó del 25% al 63%.(4 )

Comentario aparte merece la sanción de la ley Hawley Smoot en 1930< que elevó bruscamente los aranceles de importación a niveles superiores a los aplicados en Europa. Esta medida tuvo sus consecuencias inmediatas en la crisis europea.

La creación del Zollverein, unión aduanera de Austria y Alemania, hizo que Francia retirara sus capitales del Credit Ansalt y de los principales bancos de Austria, lo que la llevó a abandonar el patrón oro. La corrida se trasladó luego a Alemania y finalmente a Inglaterra, que a pesar de aumentar sus tasas de redescuento de 2,50% a 3,5% no pudo evitarla. Así, el 20 de septiembre de 1931, Inglaterra abandonaba el patrón oro al decretar la inconvertibilidad de la libra y su consiguiente devaluación. La Reserva Federal de los Estados Unidos poseía una gran cantidad de oro con la cual pudo amortiguar la corrida.

Estados Unidos estaba en el período más recesivo de su historia: en 1929, la tasa de desocupación era del 3,2% de las fuerzas de trabajo, en 1933 era del 24,9% y en 1934 del 26,7%. Lo que restaba de las exportaciones norteamericanas a Europa desapareció y se derrumbó su política de préstamos exteriores como sustituto del libre comercio. En 1931-1932 quebraron 5.096 bancos con depósitos que totalizaban 3.000 millones de dólares. El índice de producción, que en 1929 era de 114, en 1933 era de 54.

En 1932 asume la presidencia Franklin D. Roosevelt. Lejos de cambiar la política de Hoover, el nuevo Presidente acentúa aun más la intervención del Estado. En abril de 1932 dispone el control de las exportaciones de oro y divisas; se amplía la ley de préstamos internos, se dicta la Agriculture Adjustment Act (ley de ajuste de la agricultura), la National Recovery Act ley de recuperación de la

industria nacional), que creaba la National Recovery Administration (Administración de la Recuperación Nacional, organismo que se encargaría del planeamiento. Se dictan las leyes bancarias de 1933 y 1935; la ley de venta de valores y la ley de valores y cambio en 1934, dictándose en 1935 la ley nacional de relaciones laborales (ley Wagner) que facilita la organización sindical.

En síntesis, al comienzo de la década del 30 el mundo había abandonado por completo el libremercado y el patrón oro; las barreras aduaneras se elevaban a niveles no conocidos. El flujo del comercio internacional se había reducido notablemente. Esta caída en los volúmenes de exportaciones y los precios internacionales de las mercaderías eran consecuencia directa de las políticas aplicadas en favor del aumento de la demanda agregada para reactivar la "industria nacional". Los saldos exportables, inferiores a los de la década del '20, eran colocados a precios bajos debido a los subsidios otorgados por el Estado. La Argentina exportaba por entonces alrededor del 500% de la cosecha de trigo, el 90% de la cosecha de lino y el 80% de la cosecha de maíz.

Los precios internos de los países se vieron distorsionados por las políticas intervencionistas. Los mercados de divisas eran constantemente manipulados. Todas estas medidas fueron posibles en la medida en que los distintos gobiernos aumentaron sus gastos, ya sea directa o indirectamente. Las fuentes para financiar estos gastos fueron: procesos de inflación, aumento y creación de impuestos, aumento de aranceles y tarifas y endeudamiento externo o interno.

La burocracia tal como la entendemos hoy en día surge en esta época, producto de la creación de nuevos organismos, direcciones, directorios de empresas, ministerios, administraciones, etcétera. La idea del Estado que genera riqueza y coordina la economía fue la idea política del momento. Indudablemente, la crisis no hubiese sido de tal magnitud si los gobiernos hubiesen dejado que los mercados se sinceraran; y se hubiera salido más rápidamente de ella si no se hubiese intentado corregir las supuestas deficiencias atribuidas a esos mismos mercados.

La Argentina no permaneció ajena a las ideas en boga durante la década del treinta. Las primeras medidas respecto de la regulación de la economía fueron tomadas en el gobierno provisional de Uriburu, con la instauración del control de cambios luego de que Inglaterra declarara inconvertible la libra. A comienzos de 1930, producto de la recesión en Europa y los Estados Unidos, comienzan a caer los precios internacionales de los productos agropecuarios.

CUADRO 3  
*Precios internos e internacionales del trigo, maíz y lino (por 1.000 kg)*

| Años | Trigo   |           | Maíz    |           | Lino    |           |
|------|---------|-----------|---------|-----------|---------|-----------|
|      | \$ctes. | FOB u\$s* | \$ctes. | FOB u\$s* | \$ctes. | FOB u\$s* |
| 1928 | 107,1   | 45,76     | 87,5    | 34,52     | 153,0   | 64,95     |
| 1929 | 93,5    | 39,91     | 79,0    | 31,62     | 202,0   | 70,61     |
| 1930 | 87,1    | 34,27     | 58,2    | 18,98     | 109,5   | 62,29     |
| 1931 | 51,3    | 16,97     | 39,6    | 11,67     | 101,4   | 32,17     |

|      |       |       |      |       |       |       |
|------|-------|-------|------|-------|-------|-------|
| 1932 | 60,4  | 16,87 | 43,2 | 11,71 | 81,8  | 23,37 |
| 1933 | 50,6  | 23,08 | 38,3 | 16,46 | 99,5  | 43,15 |
| 1934 | 57,2  | 14,06 | 53,5 | 18,23 | 119,9 | 40,92 |
| 1935 | 69,0  | 22,58 | 45,3 | 14,56 | 115,6 | 38,74 |
| 1936 | 94,8  | 33,72 | 49,9 | 17,23 | 135,5 | 46,05 |
| 1937 | 129,8 | 40,17 | 65,8 | 21,06 | 148,9 | 50,05 |

\* Producto de dividir el total de dólares ingresados valor FOB por la exportación del cereal por la cantidad exportada ese año.

FUENTE: Bolsa de Cereales de Buenos Aires, Número Estadístico 1987.

A partir del 30 se crean diversos organismos que comienzan a regular actividades privadas. En la mayoría de los casos la creación de juntas reguladoras u organismos del tipo fue bien recibida o incluso impulsada por los propios productores del sector. La Bolsa de Cereales de Buenos Aires, respecto de la creación de la Junta Reguladora de Granos, declaraba: "[...] resulta imposible sustraerse del lodo a las orientaciones impresas en la gran mayoría de los países del mundo, en materia de política económica, posteriormente a la última guerra, y aunque esa política haya ocasionado tantos trastornos".(5)

CUADRO 4  
 Creación de juntas y comisiones reguladoras y asesoras

| Organismo                                      | Fecha de organismo creación |
|--|-----------------------------|
| Comisión Nacional de Azúcar                    | 11-5-28                     |
| Comisión Nacional de Fibras Textiles           | 14-1-31                     |
| Comisión Nacional de Fomento Industrial        | 15-1-31                     |
| Comisión Nacional de Patatas                   | 8-7-31                      |
| Comisión Nacional de Extracto de Quebracho     | 15-7-33                     |
| Dirección Nacional de Elevadores de Granos     | 7-10-33                     |
| Junta Nacional de Carnes                       | 7-10-33                     |
| Junta Nacional de Yerba Mate                   | 8-11-33                     |
| Junta Reguladora de Granos                     | 28-11-33                    |
| Junta Reguladora de la Industria Lechera       | 12-4-34                     |
| Comisión Nacional del Aceite                   | 5-6-34                      |
| Comisión de Productos Alimenticios Nacionales  | 30-6-34                     |
| Junta para Promover Exportaciones de Carne     | 27-7-34                     |
| Comisión Nacional de la Industria Vitivinícola | 11-8-34                     |
| Junta Nacional para Combatir la Desocupación   | 21-8-34                     |
| Junta Reguladora de Vinos                      | 24-12-34                    |
| Comisión de Harinas                            | 13-4-35                     |
| Comisión Nacional de Algodón                   | 27-4-35                     |
| Comisión Nacional de Granos y Elevadores       | 5-10-35                     |
| Comisión de Fruticultura                       | 12-12-35                    |
| Comisión de Préstamos de Semillas              | 22-2-36                     |

|  |         |
|--|---------|
| Comisión de Petróleo y demás Hidrocarburos       | 8-5-36  |
| Comisión Consultiva Nacional de Bosques          | 3-6-36  |
| Comisión Nacional de Coordinación de Transportes | 5-1-37  |
| Comisión Nacional del Carbón Vegetal             | 12-6-37 |
| Junta Consultiva de la Industria Molinera        | 14-5-38 |
| Comité Asesor de Lanás                           | 24-5-38 |
| Comisión de Control de Abastecimiento            | 8-9-39  |
| Consejo Agrario Nacional                         | 21-8-40 |

FUENTE: Alejandra Bunge, *Una Nueva Argentina*, Ed. G. Kraft Ltda., Buenos Aires. 1940, pp. 271-273.

### **La Junta Reguladora de Granos**

Como mencionábamos anteriormente, los precios de los granos a partir de 1929, año en que marcan un precio récord, comienzan a declinar a raíz del dumping que producían los Estados Unidos en los granos -especialmente el trigo-, la entrada de la URSS en el mercado y las elevadas tarifas impuestas en los mercados europeos. Los problemas en el comercio y producción de granos en la Argentina no se debían únicamente a los problemas del mercado internacional. La comercialización de granos en aquella época se seguía haciendo en bolsas, cosa que encarecía el precio del producto. Esto se debía a que no existían en la Argentina elevadores de granos suficientes. Para realizar el transporte de cereales a granel los ferrocarriles debían cambiar en un alto porcentaje su parque rodante, inversión que las empresas no estaban dispuestas a realizar. Durante el gobierno provisional el ministro de agricultura, Dr. H. Béccar Varela, formó una comisión compuesta por representantes de las principales instituciones agropecuarias (SRA, Unión de Productores Agrarios, etcétera) para "el estudio de diversas medidas para la defensa de la agricultura nacional", cuyo presidente era el ingeniero Luis Duhau, quien fuera presidente de la Sociedad Rural Argentina y luego ministro de Agricultura en el gobierno de Justo. El Control de Cambios impuesto en 1931 perjudicaba notablemente a los productores. En aquellos momentos los precios agrícolas y ganaderos del mercado internacional descendían persistentemente y, al mantenerse fijo el tipo de cambio, el reajuste recaía totalmente sobre los hombros de los productores, obligándolos a rectificar sus costos de acuerdo con los precios del mercado internacional. En este marco, y frente a la insistencia de varios sectores para que se fijase un precio mínimo para ciertos granos, es que el 28 de noviembre de 1933 se crea, por decreto 31.864, la Junta Reguladora de Granos, que establecía:

Art. 1º: Créase, bajo la presidencia del Ministerio de Agricultura de la Nación, la Junta Reguladora de Granos constituida por los miembros que designará el P. E.

Art. 2º: Por conducto del Departamento de Agricultura se establecerán periódicamente los precios básicos del trigo, lino y maíz, teniendo en cuenta las cotizaciones vigentes en cada fecha y el incremento que les corresponde por el mayor valor de las letras de exportación.

Art. 3º: La Junta Reguladora de Granos comprará todo el trigo, lino o maíz que se le ofrezca a los precios básicos, y lo venderá a los exportadores, conforme a los precios del mercado internacional, con destino exclusivo a la exportación.

Art. 4°: La diferencia entre los precios de compra y de venta de dichos granos, así como los gastos de la Junta Reguladora, se cubrirán con los recursos del Fondo de Cambios constituido por el margen entre el precio de compra y de venta de las divisas disponibles y en ningún caso podrá ser mayor que ese fondo.

Art. 5°: El Banco de la Nación Argentina adelantará a los vendedores el 800% del precio estipulado del grano comprado por la Junta, cargando los intereses al fondo mencionado en el artículo anterior.

Art. 6°: Dése cuenta al Honorable Congreso.

Art. 7°: Comuníquese, publíquese, etcétera.

La creación de la Junta y la consiguiente fijación de precios mínimos o básicos "para el lino, trigo y maíz, que constituyen los tres renglones capitales de la industria agrícola, ha sido recibida con beneplácito general en la campaña y en los propios círculos comerciales", (6) "Es todo lo más y todo lo menos que ha podido hacerse en situación tan excepcional como la que atravesamos." (7)

En los considerandos del decreto de creación de la Junta se decía: "Que el margen existente entre el tipo de compra y el tipo de venta de las divisas extranjeras proviene de asignar a las letras de exportación de nuestros productos agropecuarios, y por lo tanto al precio de éstos, una cotización

CUADRO 5  
*Precios en moneda nacional por cada 100 kilogramos*

|   | Trigo | Lino  | Maíz |
|---|-------|-------|------|
| Precio básico fijado el día 29/II/33                                      | 5,75  | 11,75 | 4,40 |
| Precio que pagaba la exportación el 28/11                                 | 4,65  | 10,25 | 3,70 |
| Precio que pagó la exportación el 30/11                                   | 5,25  | 12,10 | 4,30 |
| Aumento experimentado por cada 100 kg en el mercado                       | 0,60  | 1,85  | 0,60 |
| Aumento experimentado por cada 100 kg por las compras de la JRG           | 1,10  | 1,50  | 0,70 |
| Porcentaje de aumento entre la cotización del 28/11 y los precios básicos | 23,6  | 14,6  | 18,9 |

FUENTE: Memorias del Ministerio de Agricultura, año 1934.

inferior a la que en realidad les corresponde dado su precio mundial y el valor real de dichas divisas.

Que siendo así, es de estricta equidad dedicar ese margen a cubrir las posibles diferencias entre los precios básicos de compra de los granos y el de su venta en el mercado internacional.

Que el sistema adoptado evita que los movimientos de la moneda perturben el mercado internacional con el dumping de productos, no sólo por el hecho de que la Argentina ven e sistemáticamente toda la producción no absorbida por el consumo interno, sino también porque la acción de la Junta Reguladora evitará la precipitación anormal de las ventas".

El aceptar que el control de cambios significaba una exacción al productor por parte del Estado fue la excusa para la creación de la Junta Reguladora de Granos, la que debía retribuir parte de esa quita a través de la fijación de precios mínimos. Lo que en realidad causó fue una distorsión del mercado interno de granos y mayores diferencias con respecto al precio internacional. La fijación de precios básicos para ciertos productos por parte de la Junta resultó un alivio momentáneo para los productores pero de ninguna manera fue una solución viable -en el mediano y largo plazo a la crisis. "Las medidas artificiales de protección adoptadas por casi todos los gobiernos persisten y la relativa mejora en los resultados de explotación podría afianzarse solamente si se mantuvieran las condiciones climáticas favorables, que aumentan nuestros rendimientos. Por esta razón la Sociedad Rural Argentina consideró necesario el mantenimiento de las medidas de emergencia dictadas por el P. E, el 28/11/33 [...]." (8)

A pesar de los precios básicos, los fondos que se destinaron al mantenimiento de éstos fueron siempre inferiores a las sumas recaudadas por el Margen de Cambios creado en 1933 para solventar los gastos de la Junta.

### **El control de cambios**

Al abandonar Inglaterra la libre convertibilidad de la libra se producen en el mercado de divisas grandes oscilaciones debidas al impacto de esta medida. Es entonces que el gobierno dicta los decretos del 10-10-31, del 22-10-31 y 25-1-32, por los que:

- a) Se prohibían las compras y las ventas de cambio a toda institución que no fuera un banco de la Capital autorizado por la Comisión de Control de Cambios.
- b) Las transacciones se efectuarían al tipo de cambio oficial fijado por la Comisión.
- c) Los exportadores liquidarían sus divisas en los bancos autorizados, sin lo cual no se permitían sus embarques.
- d) Se prohibía la adquisición de saldos libres por parte de extranjeros. Los depósitos en pesos de personas jurídicas o físicas residentes en el exterior sólo podrían ser utilizados después de haberse agotado los saldos existentes. A través de estas medidas se intentaba evitar la salida de capitales.

- e) Se creó la Comisión de Control de Cambios, presidida por el Ministro de Hacienda.
- f) Los exportadores debían llevar libros especiales destinados a registrar la venta de artículos, y por otro lado las ventas de cambio. Debían remitir este libro a la Comisión cada semana.
- g) Los bancos autorizados debían enviar diariamente su posición de cambio y un detalle de todas las operaciones de compraventa de divisas o billetes a la Comisión, que comunicaba a los bancos la moneda base y su tipo de cambio en relación con la moneda nacional.
- h) Como el peso se mantuvo sobrevaluado, la demanda de divisas fue constante, por lo que se estableció un régimen de prioridades:
- 1° Necesidades públicas.
  - 2° Combustibles, materias primas y artículos indispensables.
  - 3° Transferencias de inmigrantes y necesidades para turistas.
  - 4° Mercaderías no imprescindibles.
  - 5° Cancelación o amortización de deudas anteriores.
- i) Para las importaciones debía solicitarse permiso de cambio a la Comisión para la compra de divisas.

### **Consecuencias**

- a) Sobrevaluación del peso. En poco tiempo pasó de u\$s 188 a 155. A fines de 1931 y comienzos de 1932 la Comisión mantenía inalterable el tipo de cambio, en momentos en que las fuerzas de la oferta y la demanda hubieran elevado ese tipo a un punto más bajo para el peso. Los exportadores esperaban que el tipo de cambio subiese para liquidar sus letras y los importadores, al ver el peso sobrevaluado, exigían mayor cantidad de divisas.
- b) Incapacidad para mantener el equilibrio de las facilidades de compra. He aquí un hecho bien curioso: la estabilidad legal del mercado causó mayores oscilaciones en el valor del peso, siendo así que se había implantado para evitarlas.
- c) Iniciación del bilateralismo en las relaciones exteriores. Mientras la oferta de cambios en el mercado local fue superior a la demanda en forma persistente, la función de la Comisión de Control de Cambios podía resultar desprovista de todo criterio de discriminación; pero tan pronto la demanda general superó la oferta -condición que prevaleció durante casi todo el período de actuación de la Comisión de Control de Cambios-, estimuló, con la concesión preferencial de cambios, las importaciones procedentes de aquellos países que con sus adquisiciones de productos argentinos proporcionaban las divisas necesarias para financiarlas.
- d) Burocracia y privilegios. Dos personas eran quienes decidían a quién otorgar los permisos de cambio."Lo hacían con buena voluntad, movidos por lo que ellos consideraban el bien del país. Mas lo hacían a ojo de buen cubero, sin estadísticas; lo hacían diciendo sencillamente desde su

escritorio: este comerciante que trae hilo es buena firma y se le da tanto; este otro comerciante que también trae hilo, no es buena firma, y se le da menos."(9)

e) Creación de un mercado negro.

f) Bloqueo de fondos. Los importadores podían embarcar las mercaderías sin ningún problema, pero muchas veces se les negaba el permiso de cambio o si no lo recibían después de un largo tiempo. Los fondos bloqueados alcanzaron unos m\$<sup>n</sup> 400 millones.

Las autoridades argentinas no podían presenciar impávidas que la cotización elevada del peso perjudicara tan considerablemente a los agricultores; por lo tanto, en noviembre de 1933 se promulgan los decretos 31.130 y 31.864, que inician la segunda etapa del control de cambios.

A partir de estos decretos se crea una Oficina de Control de Cambios, encargada de otorgar los permisos previos de importación.

Se desdobra el mercado cambiario en:

a) Oficial. Comprador: Donde los exportadores de productos tradicionales deberían liquidar sus divisas. Vendedor: Sería la resultante de las licitaciones a importadores, cuyas propuestas recopilaría diariamente la Oficina de Control de Cambios, en orden decreciente de precios, adjudicando a cada oferente la cantidad solicitada de cambio, dentro de las sumas disponibles, una vez apartadas las divisas necesarias para el pago de los servicios de la deuda pública.

b) Libre. Donde se vendían las divisas procedentes de exportaciones no regulares y donde no se necesitaba ni se exigía ningún tipo de permiso o declaración, algo así como un mercado negro oficializado.

El Estado compraba las divisas a un precio más bajo que aquel al que las vendía a los importadores. Este margen pasó a constituir el "Fondo Margen de Cuentas". "Se inaugura así un sistema que produce pingües ganancias al fisco."

Este fondo estaría destinado a financiar la política agraria del gobierno a través de la Junta Reguladora de Granos. La reforma del control de cambios surge estrechamente ligada a esa política. El gobierno optó por depreciar el peso y compensar las pérdidas que ocasionaría al agro a través de los subsidios otorgados por la Junta Reguladora de Granos, que obtenía sus fondos de la cuenta Margen de Cambios.

CUADRO 6  
*Mercado oficial y libre de cambios*

| Mercado oficial |      |               |      | Mercado libre |      |
|-----------------|------|---------------|------|---------------|------|
| Tipo Comprador  |      | Tipo Vendedor |      | L             | u\$s |
| L               | u\$s | L             | u\$s |               |      |

|          |       |        |       |        |       |        |
|----------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
| 1933 (1) | 15,00 | 297,77 | 17,10 | 339,37 |       |        |
| 1934     | 15,00 | 305,82 | 16,99 | 346,36 | 19,92 | 395,27 |
| 1935     | 15,00 | 301,09 | 16,96 | 340,52 | 18,63 | 380,22 |
| 1936     | 15,35 | 300,34 | 13,37 | 323,35 | 17,87 | 59,47  |

(1) promedio del mes de diciembre.

FUENTE: BCRA. Suplemento Estadístico de la Revista Económica. N° 1. agosto de 1937.

La cuenta fue utilizada para múltiples propósitos y no exclusivamente para financiar al sector agropecuario y la política de cambios del gobierno, como podemos observar en el cuadro de la página siguiente.

Del total del margen obtenido por la compra y venta de divisas por parte del Estado, el 1,18% fue destinado a subsidiar al agro a través de la Junta Reguladora de Granos en 1933; en 1934 se destinó el 7,74%; en 1935 el 1,17%; y en 1936 la Junta Reguladora de Granos aportó al margen de cambio el 2,99% del total de éste. En el período 1933-1936 el 2,32 del margen total de cambios fue destinado a la Junta Reguladora de Granos.

Los subsidios a la actividad agropecuaria fueron también canalizados a través de otros organismos distintos de la Junta Reguladora de Granos, tales como: La Junta reguladora de la Industria Lechera, la Comisión Nacional de Algodón y la Junta para Promover Exportaciones de Carne. La suma de los subsidios otorgados por estas últimas, más la Junta Reguladora de Granos, representan en 1934 el 9,40% del total del margen de cambios; en 1935 el 4,710% y, en 1936 el 1,40%. En el período 1934-1936 representan el 5,43 del total del margen.

CUADRO 7  
*Producido del Margen de Cambio y gastos realizados (en miles de m\$)*

| Conceptos                          | 1933    | 1934      | 1935      | 1936     | Total     |
|------------------------------------|---------|-----------|-----------|----------|-----------|
| <b>1. Producido</b>                | 6.104,9 | 113.109,9 | 118.044,4 | 88.425,2 | 390.534,1 |
| Margen de cambio                   | 104,9   | 113.109,9 | 118.043,8 | 88.262,3 | 325.620,8 |
| Int. let. anticip. Jta. reg. vinos | --      | --        | 0,6       | 162,9    | 163,5     |
| <b>2. Gastos realizados</b>        | 528,3   | 34.701,7  | 64.482,0  | 33.699,5 | 133.411,5 |
| <b>Dif. de cambio</b>              | 455,9   | 23.808,6  | 58.637,1  | 32.287,4 | 115.189,0 |
| <i>Deudas Públicas</i>             | 455,9   | 22.342,5  | 34.947,1  | 27.310,1 | 85.055,6  |
| <i>Otros pagos en el exterior</i>  | --      | 1.466,1   | 23.690,0  | 4.977,3  | 30.133,4  |
| Interior                           | --      | 9,8       | 72,3      | 50,8     | 132,6     |
| Relac. Ext. y Culto                | --      | 456,1     | 1.800,7   | 1.191,3  | 3.448,2   |
| Hacienda                           | --      | --        | 396,4     | 725,3    | 1.121,7   |
| Just. e Inst. Púb.                 | --      | --        | 35,2      | 3,6      | 38,8      |

|                                    |         |          |          |          |           |
|------------------------------------|---------|----------|----------|----------|-----------|
| Guerra                             | --      | 734,3    | 14.643,8 | 662,9    | 16.041,0  |
| Marina                             | --      | 253,8    | 3.930,8  | 2.240,7  | 6.425,1   |
| Obras Públicas                     | --      | 12,5     | 2.211,4  | 4,1      | 2.228,0   |
| Agricultura                        | --      | --       | 599,4    | 98,6     | 698,0     |
| <b>Contrib. presup. Of. C.</b>     |         |          |          |          |           |
| <b>Cambios</b>                     | --      | 167,0    | 164,6    | 173,8    | 525,4     |
| <b>Juntas reguladoras</b>          | 72,4    | 10.726,1 | 5.660,3  | 1.238,3  | 7.697,1   |
| <i>De granos</i>                   | 70,4    | 8.758,8  | 1385,3   | -2.648,8 | 7.567,7   |
| Gastos adm.                        | 72,4    | 668,1    | 350,7    | 588,9    | 1.680,1   |
| Pérdidas o utilidad por p. mínimos | --      | 8.090,7  | 1.034,6  | -3.237,8 | 5.887,5   |
| <i>De la industria lechera</i>     | --      | 1.967,3  | 1.368,8  | 2.243,3  | 5.579,4   |
| <i>Nac. de Algodón</i>             | --      | --       | 500,0    | 1.050,0  | 1.550,0   |
| Promoción exportación de carne     | --      | --       | 2.406,1  | 593,9    | 3.000,0   |
| <b>3. Dif./prod. y gastado</b>     | 5.576,6 | 78.408,2 | 53.562,4 | 54.725,6 | 192.272,8 |

FUENTE: Memorias del Ministerio de Hacienda, año 1936.

El control de cambios por parte del Estado necesitó de la creación de múltiples dependencias que controlaran su aplicación. En 1933 se crea bajo la órbita del Ministerio de Hacienda la Oficina de Control de Cambios; sus funciones eran: despachar los permisos de exportación e importación; otorgamiento de permisos y despacho de autorizaciones para servicios financieros y remesas de particulares; el registro y control de los datos e informaciones relativas a importadores y exportadores, y el control de las operaciones de cambio efectuadas por los bancos.

En 1935 la Comisión de Divisas, cuyas funciones eran: "Proponer al Ministerio de Hacienda las normas para el otorgamiento y aplicación de los permisos previos de cambio; verificar el cumplimiento de las normas aprobadas por el Ministerio, y designar comisiones asesoras cuando lo juzgue conveniente". En marzo de 1936 se crea la Comisión de Aforos para la Venta de Cambio Proveniente de la Exportación, cuya finalidad era establecer los aforos que debían regir para la entrega de divisas al tipo oficial.

Quienes compraban divisas en el mercado libre no necesitaban de permisos previos de importación; por lo tanto, los movimientos favorables en el mercado libre significaban un estímulo para las importaciones sin permiso. En consecuencia, al aprobarse la ley 12.160, que representó la legalización del sistema de control de cambios -que había sido creado por decreto-, se estableció en el artículo 16 que: "También ingresará al mismo fondo (Fondo de Divisas) el recargo de hasta el 20%, incluida, a los fines del cómputo, la diferencia que exista entre el tipo oficial y el mercado libre, sobre el importe de las monedas extranjeras correspondientes al valor de las importaciones sin permiso previo que deberá pagarse en divisas o cambio extranjero en los Bancos autorizados antes del despacho a plaza de las mercaderías, conforme lo reglamente el Poder Ejecutivo y mientras se mantenga el sistema de los permisos previos de cambio".

## Conclusiones

De esta manera comenzaba en la Argentina la historia de los controles de cambio, que fueron utilizados como una herramienta fiscal y distorsionaron los precios internos respecto de los precios internacionales. Quien a lo largo de estos sesenta años resultó perjudicado fue el sector exportador, o sea, el sector agropecuario. En el período 1930-1987 se produjo una traslación de fondos del sector agropecuario del orden de los u\$s 376.400 millones.<sup>(10)</sup>

Con la instauración del control de cambios y la creación de la Junta Reguladora de Granos se instala un sistema por el cual se extraían recursos al campo para solventar diversas actividades del Estado. Este tipo de políticas continuaron a lo largo del tiempo hasta nuestros días.

En el año 1946 la Junta Reguladora de Granos, por el decreto 15.350, se convierte en el I.A.P.I., hasta 1956, y en 1963 se crea por el decreto-ley 6698 la Junta Nacional de Granos, cuyas funciones son: la clasificación, certificación, conservación y control del comercio de granos y subproductos; el manejo de elevadores, depósitos, silos e instalaciones a su cargo, además de la actividad comercial que la Junta Nacional de Granos realiza.

Múltiples métodos han sido utilizados para ejercer el control de cambios; desde el tipo de cambio fijo de principios del '30, pasando por sistemas de *crawling peg*, devaluaciones mensuales, "tablitas", tipo de cambio libre con flotación sucia, etcétera. La sobrevaluación o devaluación de la unidad monetaria argentina -peso, peso ley, peso argentino o austral vigente fue la única constante a lo largo de estos últimos sesenta años de políticas cambiarias. La moneda argentina no pudo así encontrar su valor real salvo escasas excepciones, y por muy poco tiempo. Estas fluctuaciones intentaron ser compensadas a través de aranceles, permisos y cupos de importación o exportación, créditos, prefinanciación de exportaciones, etcétera, que distorsionaron los mercados creando un clima de incertidumbre en los sectores de la producción.

Con el desdoblamiento del mercado cambiario y la creación del "margen de cambios" vemos cómo se extraen recursos al campo con la excusa de obtener fondos para la Junta Reguladora de Granos, cuando en realidad el retorno de esos fondos jamás superó el 10%, como hemos visto en el cuadro 7. La Junta Reguladora de Granos, por lo tanto, no representó para el productor una salvación, sino que fue el órgano que, creado con ese objetivo, sirvió para permitir el avance del Estado sobre la actividad más próspera del país y arrebatárle recursos que decía utilizar y atesorar para el mejoramiento del sector.

---

(1) Fuente: Carlos F. Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Amorrortu Editores, p. 62.

(2) Carlos F. Díaz Alejandro, op. cit. p. 45.

(3) Carlos F. Díaz Alejandro, op. cit., p. 277.

(4) Paul Johnson, *Tiempos modernos*, Javier Vergara Editor, p. 253.

(5) Memorias de la BCBA, año 1934, p 9.

(6) Memoria del Ministerio de Agricultura. 1934, p. 115.

(7) BCBA. Memorias. pp. 9 y 10.

(8) SRA, Memorias, 1935, p. 7.

(9) Pinedo. "El plan de acción económica", p. 27.

(10) Mensaje para la Dirigencia Argentina. Instituto de Estudios Económicos, SRA, diciembre de 1988.