

Produc
- Comercio de granos
Elevadores de granos
Derecho agrario

EL REGIMEN ECONOMICO-JURIDICO DE LA PRODUCCION Y COMERCIO DE GRANOS*

por JOSÉ ALFREDO MARTINEZ DE HOZ (h.)

Presidente de la Junta Nacional de Granos. Profesor Adjunto interino de Derecho Agrario y Minero de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires

S U M A R I O

- I. — LA REGULACION DE LA PRODUCCION DE GRANOS Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN SU COMERCIALIZACION. *La experiencia extranjera:* 1) *Proteccionismo agrícola.* 2) *La reducción del costo de producción:* A) por el mejoramiento de las condiciones de la producción; B) por ayuda directa a la explotación; a) la reducción de las cargas fijas de explotación; b) la disminución de los precios de los instrumentos de producción; c) las subvenciones o subsidios. 3) *La regulación del mercado agrícola:* A) la acción sobre los precios; B) la acción sobre la oferta; a) medidas de efecto inmediato; b) medidas a corto plazo; c) medidas a largo plazo; C) la acción sobre la demanda; D) la creación de organismos para dirigir y coordinar la intervención del Estado. 4) *La organización profesional de la agricultura.* *La experiencia argentina:* La Junta Reguladora de Granos. La Junta Reguladora de la Producción Agrícola. El Instituto Argentino de Promoción del Intercambio. El Instituto Nacional de Granos y Elevadores. La liquidación del I. A. P. I. y la reorganización institucional. La Junta Nacional de Granos y su actuación en el presente.
- II. — EL CONTRALOR DE LA PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE GRANOS POR EL ESTADO. *La Ley de Granos 12.253. La Comisión Nacional de Granos y Elevadores:* facultades y deberes; tipificación; los certificados; contralor del consorcio de granos; fomento de la genética; recursos. Su posterior desmembramiento. *La Dirección Nacional de Granos y Elevadores. El Instituto Nacional de Granos y Elevadores. La Junta Nacional de Granos:* funciones y atribuciones; recursos y patrimonio.
- III. — LOS ELEVADORES DE GRANOS. Funciones y clasificación. Sistemas de explotación. *Legislación argentina:* la ley 11.742 sobre red general de elevadores de granos. Expropiación de elevadores e instalaciones portuarias. Situación actual de la Red de Elevadores.

Resulta innecesario destacar la gran importancia que tienen la producción y el comercio de granos para nuestro país, si se considera la elevada proporción en que su exportación contribuye a la obtención de las divisas requeridas para nuestro desenvolvimiento económico.

En el año 1956 el volumen total de nuestras exportaciones ascendió a 7.133.129 toneladas. De ellas correspondieron a los productos agrícolas 5.819.809 t. (81,5%), sobre los cuales representan la gran mayoría los cereales (incluida harina y subproductos del trigo), lino y oleaginosos, con 5.550.006 t. (95,5%).

Para el mismo período, el valor total de nuestras exportaciones fué de 929,2 millones de dólares. De esta suma correspondieron a los productos de la agricultura 352,2 millones de dólares (37,9%), a los cuales contribuyeron también con la mayor proporción los cereales (harina y

* Versión taquigráfica de una conferencia pronunciada en el Ateneo Rural de la Juventud de Buenos Aires. El tema corresponde a la bóveda 13 del programa de Derecho Agrario y Minero.

subproductos del trigo incluidos), lino y oleaginosas con 316,1 millones de dólares (89,5 %).

El régimen económico-jurídico proporciona el correspondiente marco dentro del cual se desarrolla esta actividad y puede dividirse en tres grandes capítulos: 1) La regulación de la producción y el comercio de granos por el Estado y la intervención de éste en la comercialización de las cosechas; 2) El control de la producción y comercialización de granos por el Estado; 3) La explotación de la red de elevadores de granos.

I

LA REGULACION DE LA PRODUCCION DE GRANOS Y LA INTERVENCION DEL ESTADO EN SU COMERCIALIZACION

Es bien conocida la evolución mundial que ha llevado a una intervención cada vez mayor del Estado en todas las esferas de la economía. En materia de granos ella ha sido paralela a la de los demás sectores.

Ya a fines del siglo pasado, la crisis agrícola en Europa motivada por la competencia de países de ultramar originó la intervención del Estado, la que se tradujo bajo los aspectos tradicionales del proteccionismo aduanero, sin llegar a las formas más directas.

Durante la guerra de 1914, las necesidades de los países en beligerancia obligaron a traspasar aquellos límites y a controlar toda la economía, buscando la adaptación de una oferta disminuida frente a una demanda creciente de productos.

Si bien estas medidas fueron dejadas sin efecto en el período de la posguerra, ellas sirvieron de experiencia cuando se produjo la crisis económica a fines de la segunda década del presente siglo, en que hubo que recurrir nuevamente a la intervención de los poderes públicos.

La crisis produjo una haja general de los precios, que fue mayor para los productos agrícolas que para los industriales, con la consiguiente penuria para los agricultores cuyos costos de producción no alcanzaban a ser cubiertos en muchos casos por esos precios.

La producción agrícola tiene una elasticidad mucho menor para adaptarse a la variabilidad de la demanda que la industrial, debido, entre otros motivos, a la lentitud de su proceso productivo. La demanda de los productos de la agricultura, sobre todo los de primera necesidad, es muy rígida. La oferta en cambio no lo es, pues una serie de factores, entre ellos los climáticos, determinan fluctuaciones importantes de las sucesivas cosechas. La variabilidad de la oferta frente a una demanda más o menos constante se traduce directamente en los precios, lo cual, unido a una tendencia de aumento general de la producción, provoca la haja más acentuada de los precios agrícolas que de los industriales. Además, la reducción de los gastos de producción resalta más difícil para el agricultor. Ello origina una disminución de su poder de compra, lo cual a su vez origina una reducción del mercado industrial.

La intervención del Estado debió dirigirse entonces a restablecer el equilibrio que debe existir entre los precios agrícolas y los industriales, pues siendo estos últimos relativamente mayores, el agricultor se encuentra en inferioridad de condiciones para adquirir aquellos elementos ne-

osarios para su vida y para desarrollar su producción. De este equilibrio depende en grado principal la prosperidad de las naciones.

Con el segundo conflicto mundial, la sobreesbundancia fue reemplazada por la necesidad de estimular la producción de alimentos, insuficientes para satisfacer la demanda en una economía de guerra, lo que se agravaba por la destrucción causada por la contienda armada.

Los Estados nuevamente debieron controlar en mayor o menor grado toda la economía, adoptando medidas que en parte subsistieron en el período post-bélico de la reconstrucción y en parte fueron gradualmente levantadas.

Consideraremos primero la experiencia extranjera, para luego analizar las diversas medidas que se impusieron en nuestro país.

La experiencia extranjera

Las diversas formas de integración del Estado en esta materia pueden clasificarse en cuatro grandes grupos: proteccionismo, reducción del costo de producción, regulación del mercado y organización profesional de la agricultura.

1) Proteccionismo Agrícola

Las medidas proteccionistas pueden ser directas o indirectas. Entre las directas, se cuentan las tarifas aduaneras y la fijación de cupos de importación, cuyo objetivo consiste en limitar la entrada de aquellos productos que compiten con los nacionales por su menor precio o mejor calidad. Al elevar el precio de los importados o disminuir su afluencia, el producto nacional se encuentra en mejores condiciones para competir con el extranjero. Muchos países europeos han seguido esta política para estimular su propia producción, intentando lograr su autarquía en materia agrícola, sobre todo de trigo, y aún convertirse en exportadores. Para determinados productos, entre ellos el trigo, Alemania Occidental recurre en la actualidad al establecimiento de cupos de importación que se fijan anualmente teniendo en cuenta el monto de la producción nacional y los precios internacionales.

Como aquellas medidas directas no resultan eficaces en muchos casos, los Estados se ven obligados a tomar otras indirectas. Tales son, por ejemplo, las disposiciones cambiarias o restricciones a la libre disponibilidad de divisas para el pago de importaciones, con lo cual éstas se encuentran limitadas. La necesidad de estos procedimientos aumenta en los casos en que las naciones se encuentran en situaciones, hoy tan generalizadas, de escasez de divisas o dificultad en sus pagos exteriores, debiendo tender a lograr el equilibrio de su balanza de pagos.

También pueden citarse las barrieras fitosanitarias o de carácter veterinario. Como ejemplo podemos mencionar el caso del comercio entre nuestras provincias del noroeste y las del norte de Chile: nuestras exportaciones de productos agrícolas se encuentran obstaculizadas por diversas restricciones sanitarias, situación que se ha intentado superar en el reciente convenio comercial.

2) La Reducción del Costo de Producción

Otra forma de intervención del Estado es la de favorecer a los agricultores aliviando las cargas de su explotación, con el objeto de lograr el equilibrio con los precios disminuidos que reciben.

Esta reducción del costo de producción puede realizarse ya sea por el mejoramiento de las condiciones de la producción o por una ayuda más directa a la explotación mediante una disminución de sus gastos.

A) Reducción del Costo de Producción por el Mejoramiento de las Condiciones de la Producción

Entre estas medidas se cuentan la mecanización, tecnificación y electrificación de las explotaciones, el mejoramiento de las vías de comunicación e irrigación; la bonificación o aumento del rendimiento de las tierras y la ampliación del crédito agrícola. Puede recordarse el caso de la llamada "batalla del trigo" en Italia a partir de 1925, que tendía a lograr un aumento cuantitativo unitario de la producción por un cultivo más intensivo mediante el empleo de semillas seleccionadas, abonos, recuperación de tierras, etc.

B) Reducción del Costo de Producción por Ayuda Directa a la Explotación

Las medidas directas de ayuda a la explotación para aligerar su costo pueden clasificarse a su vez en tres grupos: a) La reducción de las cargas fijas de la explotación; b) La disminución de los precios de los instrumentos de producción; c) Las subvenciones.

a) La reducción de las cargas fijas de explotación. — En este grupo se encuentran las medidas tendientes a reducir las deudas, los impuestos y los precios de arrendamiento.

La crisis económica sorprendió a la gran mayoría de los agricultores en una situación de endeudamiento a la cual no pudieron hacer frente en virtud de la disminución de los precios de sus productos. Para remediar este estado, los gobiernos recurrieron a la conversión y consolidación forzosa de las deudas o la reducción del capital debido, la moratoria o prórroga de las deudas por un número determinado de años, la suspensión provisoria de las ejecuciones, el establecimiento de plazos para la amortización parcial y gradual de dichas deudas, la reducción de las tasas del interés y otras medidas semejantes. En esta forma el Estado acude en ayuda de los agricultores para ponerlos en situación de poder hacer frente al cumplimiento de sus obligaciones y de repartir entre acreedores y deudores las consecuencias de la crisis. En nuestro país, podemos citar como ejemplo la moratoria hipotecaria sancionada por ley en 1933.

Con respecto a los impuestos, pueden establecerse reducciones o exenciones mínimas o moratorias para su pago o bien permitir que éste se haga en especie.

En cuanto a los precios de los arrendamientos, es bien conocida la experiencia mundial y nacional sobre su congelamiento o reducción obligatoria.

b) La disminución de los precios de los instrumentos de producción. — Para restablecer el equilibrio entre los precios agrícolas y los industriales, se ha intentado evitar el alza de los precios de los instrumentos de pro-

ducción mediante la fijación de precios máximos o por subvenciones que se acuerdan a los agricultores para su adquisición. En Inglaterra, por ejemplo, en 1937 entró en vigor el "Land Fertility Scheme" (Plan para la Fertilidad de la Tierra), por el cual se otorgaba a los agricultores una subvención sobre el 50 % del precio de compra de los abonos y fertilizantes. La importación de fertilizantes o maquinaria a tipos de cambio más reducidos también entra en esta categoría, así como las reducciones en las tarifas de transporte.

c) Las subvenciones o subsidios. — Consisten en el otorgamiento por el Estado a los agricultores o a los elaboradores de los productos agrícolas de primas o sumas para compensar la diferencia entre el costo de producción y el precio que se logra por el producto en el mercado, que puede estar fijado oficialmente. También puede actuarse directamente, como en el caso de un organismo gubernamental que interviene adquiriendo la mercadería de los productores o importándola, para luego revenderla a los consumidores o distribuidores a un precio menor.

Para hacer frente al quebranto financiero que producen estas subvenciones, pueden utilizarse los recursos provenientes de las rentas generales del Presupuesto Nacional o intentar que estas operaciones se autofinancien mediante el establecimiento de impuestos o diferentes tipos de cambio.

La situación es inversa según se trate de un país importador o de uno exportador. Así, en Alemania Occidental y en Francia, los productos importados a menor costo se gravan con impuestos que permiten elevar su precio a un nivel semejante a los de la producción nacional, con lo cual éstos se encuentran indirectamente subvencionados. En este caso, los países exportadores de los productos sujetos a este impuesto encuentran afectadas sus posibilidades de colocarlos, lo que no sucede cuando la nación importadora subvenciona directamente la producción nacional sin recargar los precios de importación. En el Brasil, las primas que se abonan a la producción nacional de trigo, así como los gastos de su comercialización, son financiados por el Estado con la diferencia entre el costo de adquisición del producto importado y el precio mayor a que se revende el mismo en el mercado interno, nivelándolo así con el nacional que en esa forma recibe un subsidio indirecto.

En las naciones exportadoras, se fija un precio para la producción nacional, que luego el Estado revende al exterior a los precios del mercado internacional. Es el caso de los Estados Unidos, Canadá y Australia. En esta última, cuando los precios mundiales son inferiores a los internos, se cubre el déficit con los recursos de un Fondo de Estabilización constituido por el producido de un impuesto que grava las exportaciones cuando el precio que se logra por ellas es mayor que el precio nacional garantido. Con estos procedimientos, se afecta en primer lugar a los países importadores al colocar sobre el mercado internacional los productos a un menor precio que el real, lo que puede beneficiarlos si no tienen una producción nacional que defender al poder adquirir aquellos a menores precios, pero los perjudica en el caso inverso. Además, la competencia de las otras naciones exportadoras puede sufrir por esta reducción artificial de precios de exportación, lo que en algunos casos puede convertirse en un verdadero "dumping".

Como puede observarse, este procedimiento está estrechamente ligado con el de la fijación de precios oficiales, lo que analizaremos en mayor detalle al tratar la acción del Estado sobre los precios. Para que todo ello sea posible, generalmente va unido con el monopolio del Estado sobre la exportación o importación de los productos en cuestión, o un cierto grado de ingerencia de organismos gubernamentales en estas operaciones.

Debe destacarse también, que las medidas que al respecto adopta un Estado importador, pueden obligar a uno que sea exportador a tomar otras paradas como autodefensas, pudiendo producirse igualmente la situación inversa si la iniciativa la toma una nación exportadora.

En cuanto a la financiación de los quebrantos mediante el establecimiento de diferentes tipos de cambio para las importaciones y las exportaciones, podremos estudiar su aplicación concreta al examinar la política seguida en nuestro país.

Pueden mencionarse finalmente entre las subvenciones, aquellas que se otorgan por unidad de superficie sembrada, como se ha practicado en Gran Bretaña, Suiza y Noruega, para fomentar ciertos cultivos.

3) La Regulación del Mercado Agrícola

Cuando con el libre juego de la oferta y la demanda no se logra el mantenimiento de precios suficientes para cubrir el costo de producción de los agricultores o, en el caso inverso, asegurar los precios para el consumo que no se desean sobrepasar, el Estado interviene para restablecer el equilibrio, para evitar las fluctuaciones bruscas que afectan la estabilidad de los precios y aun para limitar los beneficios que realizan los intermediarios.

Esta acción puede tener también por objeto aumentar o reducir la producción agrícola en general o influir en la composición de ésta, al estimular a determinados productos más que a otros mediante mejores precios.

La regulación del mercado puede hacerse en tres formas: actuando directamente sobre los precios, sobre la oferta o sobre la demanda.

A) La Acción Sobre los Precios

Bajo este sistema, el Estado fija los precios de los productos agrícolas a un determinado nivel que permita cubrir sus costos de producción y disminuir la disparidad con los precios industriales. Este precio oficial actúa a su vez sobre la oferta y sobre la demanda, pues si es elevado incita a una mayor producción, causando el efecto inverso en el caso de que sea bajo. Por otra parte, en el establecimiento de estos precios para la producción de los agricultores, se ha tenido que evitar los niveles demasiado altos que aumentasen el costo de la vida para la población urbana, intentando un equilibrio entre ambos intereses no siempre logrado.

Los precios pueden ser fijados por los poderes públicos, sea directamente o luego de consulta o negociación con los productores (como en Gran Bretaña, Suiza y Noruega) y también con los consumidores y los intermediarios, como en Francia. Asimismo, el Estado puede conceder a los productores la autorización de agruparse y de imponer su decisión, como en el caso de los "Marketing Boards", organismos de venta autori-

zados en Gran Bretaña para ciertos productos por los "Agricultural Marketing Acts" de 1931 y 1933.

Los precios oficiales pueden ser establecidos para una, varias o todas las etapas de la transformación sucesiva de los productos, al productor o al transformador, al minorista o al mayorista. Así, para el trigo, puede haber un precio oficial para el productor, para la venta a los molinos, para la harina y subproductos y para el pan.

Dichos precios pueden establecerse en diversas formas, de las cuales nos brinda un ejemplo la Alemania anterior a la guerra de 1939. En efecto, existía un precio fijo, o un precio máximo y otro mínimo o el llamado precio normal que permite la oscilación entre dos límites extremos. También pueden adoptarse determinados márgenes de ganancia autorizados o un precio de "dirección" u "orientación". Con el sistema de los precios garantizados como en Gran Bretaña o los llamados precios de "apoyo" o de "sostén" como en los Estados Unidos ("support prices"), el Estado se obliga a adquirir toda la producción que se le ofrezca a dichos precios, asegurándose así al productor determinado ingreso mínimo si no puede vender su cosecha en el mercado a mayor nivel. En Holanda, la Oficina Central de Ventas de carácter cooperativo, fija precios mínimos y adquiere toda la producción que no ha podido ser colocada a dichos precios, abonando al productor el 80 % de su monto.

Los precios oficiales pueden establecerse como medida de protección a la producción nacional para favorecer su exportación en el caso de un país exportador o, a la inversa, en una nación importadora para protegerla contra la entrada de productos extranjeros tendiendo a lograr la autarquía en su abastecimiento.

Como ejemplos de países exportadores podemos citar a los Estados Unidos de América, Canadá y Australia.

En los Estados Unidos se adoptó la llamada fórmula de paridad entre los ingresos agrícolas y los que no lo son para asegurar una relación equitativa entre ellos. Así, para el trigo, maíz y arroz, se estableció un precio de apoyo consistente en el 90 % de la paridad fijada. La ley agrícola de 1954 sustituyó dicho nivel rígido por uno flexible que oscilaba entre el 82,5 y el 90 % de la paridad, reduciéndose el límite mínimo para 1955 al 75 %. El índice móvil se relaciona con las fluctuaciones de la oferta y de la demanda interior o exterior, de manera que la producción disfruta de un mayor o menor precio de apoyo según que la oferta total exceda o no llegue a los niveles establecidos, reduciéndose el precio cuando los suministros aumentan.

Como complemento del sistema, la Commodity Credit Corporation (C. C. C.), organismo estatal para el otorgamiento de créditos para los productos básicos, adelanta en préstamo a los productores el precio de apoyo establecido, recibiendo los productos con garantía prendaria sin responsabilidad. Ello significa que los agricultores pueden eximirse de su obligación entregando a la C. C. C. los productos prendados, que en esta forma pasan a ser propiedad de ésta. De esa manera, si el precio de mercado es superior al de apoyo, los productores rescatarán sus préstamos y, en caso contrario, cederán la garantía al organismo estatal.

Este sistema, al reducir los riesgos de los precios, aumentó la producción y mantuvo los precios que recibía el agricultor cuando bajaron

los del comercio internacional. Por ello, en muchos años los precios nacionales del trigo superaron a los de otros países exportadores, debiendo la C. C. C. vender la mercadería que tenía a precios internacionales menores a aquellos a los cuales la había adquirido, lo cual constituye un subsidio indirecto.

Con esta política, si bien se impidió una baja en los precios mundiales que podría haberse producido después de las grandes cosechas de 1952 y 1953, se originó la acumulación de grandes existencias en manos del gobierno. Los excedentes agrícolas en los mercados mundiales constituyen un grave problema en el presente, pues su colocación a precios que implican concesiones especiales en cuanto a su monto o condiciones de pago (precios concesionales), en muchos casos ha perjudicado las corrientes comerciales normales de otros países exportadores como el nuestro. La política de disposición de excedentes de los Estados Unidos ha dado lugar a protestas de otras naciones exportadoras (por ejemplo la Argentina y el Canadá para el trigo y México en cuanto al algodón), habiendo motivado diversas resoluciones internacionales.

Al acumular excedentes, la legislación estadounidense mantiene los precios de apoyo siempre que los agricultores acepten restricciones a la superficie cultivada y cupos de comercialización, como medidas para disminuir la producción. Sin embargo, como veremos más adelante, estos recursos han resultado inoperantes y aun contraproducentes para lograr el fin buscado. En un reciente informe del Ministro de Agricultura, señor Benson, se destacaba la falta de éxito de estas restricciones, sosteniéndose que si se quería evitar la futura acumulación de excedentes debía restablecerse una política que permitiera una mayor influencia de los precios de mercado en la producción, único sistema efectivo para evitar el aumento desmedido de ésta. Este temperamento encuentra, sin embargo, la resistencia de los productores.

En el Canadá, la Junta Canadiense del Trigo (*Canada Wheat Board*) ejerce un monopolio en la adquisición y exportación del trigo, cebada y avena. No existe por lo tanto la comercialización privada, salvo para la producción relativamente reducida del oriente del país.

A comienzos del año agrícola se fija un precio anticipado, que actúa como precio mínimo garantizado que se le paga al productor en el momento de entregar su cereal. También se establecen cupos de entrega que se modifican en el curso del año, según las necesidades del mercado y la disponibilidad de almacenaje.

La Junta adquiere el producto a dicho precio por intermedio de "pools" de agricultores y luego los vende, distribuyendo entre aquéllos los beneficios de las ventas de cada "pool" que haya efectuado. De manera que el productor recibe la diferencia entre el precio anticipado y el precio real de venta, deducidos los gastos.

Aunque la finalidad de este sistema es asegurar una comercialización ordenada, existe la posibilidad de que el gobierno tenga que pagar subsidios, si los precios iniciales abonados fuesen mayores que los que posteriormente se obtienen.

En Australia el régimen es similar al canadiense, pues se basa en el "pool" mediante el cual queda eliminada la competencia entre los ven-

dedeca (agricultores, mayocistas y exportadores) y entre los compradores en la granja.

El trigo es el único cereal cuya comercialización está regulada por el Commonwealth o Estado Federal. Para los demás, rigen las disposiciones de los Estados provinciales y, si bien también se comercializan por medio de un sistema de "pools", no existe un plan de estabilización con precios mínimos garantizados.

La Junta Australiana de Trigo (*Australian Wheat Board*) es un organismo federal, que monopoliza las exportaciones y ventas nacionales, dirigiendo los correspondientes "pools". A los agricultores se les paga un precio anticipado que no puede ser inferior al costo de producción que se determina cada año. Este precio mínimo garantizado se aplica a todo el trigo consumido en el país y hasta 100 millones de bushells de exportación.

El precio de venta nacional que fija la Junta es el mismo de las ventas efectuadas dentro del convenio internacional del trigo al comenzar la campaña triguera, pero tampoco debe ser inferior al costo de producción.

Los productores reciben los beneficios que hayan obtenido los "pools", es decir la diferencia entre el precio mínimo garantizado y el real de venta, deducido el impuesto sobre las exportaciones destinado a un Fondo de Estabilización. Con los recursos de este fondo se afronta el quebranto que se origina cuando los precios de exportación son inferiores al mínimo anticipado.

Entre los países importadores, podemos citar a Gran Bretaña, en la cual hasta 1953 el Estado intervenía fijando los precios, regulando las importaciones y estableciendo para el trigo entregas obligatorias que alcanzaron al promedio del 75 % de la producción.

El precio al consumidor se fijaba en niveles inferiores, lo que implicaba el otorgamiento de subsidios.

A partir de 1953 la importación se entregó a la empresa privada. Los productores reciben el precio de mercado, pero puede garantizárseles un precio normal mínimo que se fija para cubrir los costos de producción y garantizarles una ganancia razonable. Si el precio medio del año agrícola en el mercado es inferior al mínimo fijado, los productores reciben un subsidio fijándose un precio especial para el pan que se fabrica con ella.

En Francia, el Plan Monnet de desarrollo económico adoptado en 1948, entre otras medidas de fomento, extendió el sistema de precios garantidos para los productos agrícolas con el fin de estimular su producción.

Paralelamente a los sistemas nacionales de control de los precios y sin sustituirlos, se ha intentado poner en práctica un plan de estabilización internacional de precios, fijándolos en determinado nivel durante un cierto número de años con el objeto de evitar las fluctuaciones bruscas. En esta forma, los países exportadores subsidian a los importadores en épocas de alza de precios y la inversa sucede en caso de baja. Ello sólo se ha logrado, y con una eficacia muy relativa, para un sólo producto. En efecto, en 1949 se firmó el primer Convenio Internacional del Trigo, renovado luego en 1953 y 1956. En esta última oportunidad se ha incor-

porado al Acuerdo la Argentina, que no participó en los anteriores. Gran Bretaña, en cambio, se retiró en 1956.

B) La Acción Sobre la Oferta

La intervención del Estado se puede manifestar también actuando sobre la oferta de los productos, buscando adaptar sus fluctuaciones a una demanda que es inelástica. Estas medidas pueden clasificarse en tres grupos: a) de efecto inmediato; b) a corto plazo; c) a largo plazo.

a) Medidas de efecto inmediato.— Se producen cuando el Estado interviene directamente en el mercado adquiriendo importantes cantidades de los productos y luego eliminándolos para que no lleguen a la venta, sea destruyendo dichas existencias o distribuyéndolas gratuitamente entre los pobres y desocupados.

En el Brasil, en el período de 1931 a 1934, se utilizó en gran escala este procedimiento, destruyéndose gran parte de las cosechas de café.

En nuestro país, a raíz de la crisis vitivinícola, por la ley 12.137 se creó la Junta Reguladora de Vinos que debía evitar que la producción excediera el consumo nacional, estando facultada para otorgar, previa aprobación del Poder Ejecutivo, indemnizaciones para suprimir la vid vinífera; adquirir uva para darle un destino que no fuera la elaboración del vino y comprar a los bodegueros las cantidades de vino que no fueran necesarias en el mercado, teniendo éstos la obligación de readquirirlas si la Junta así lo decidiese. Posteriormente, en 1937, esta ley fue modificada por la 12.355, que estableció que por intermedio de la Junta Reguladora el Poder Ejecutivo adquiriría tierras con viñedos hasta eliminar 2 millones de quintales de producción; también se disponía una contribución obligatoria en vino por cuyo medio se buscaba eliminar el excedente del producto para mantener su precio, pagándose a los industriales y elaboradores 2 centavos por litro entregado en compensación de gastos de cosecha y elaboración. Esta contribución en especie era generalmente derramada.

La destrucción del producto o el abandono de su recolección se ha practicado también en los Estados Unidos para el algodón en 1933 y en Cuba en diversas ocasiones para la caña de azúcar. Estas medidas han sido muy criticadas por la destrucción de riquezas que implican.

b) Medidas a corto plazo.— Para evitar que cosechas demasiado abundantes influyan sobre el mercado en forma inconveniente para los precios agrícolas, puede recurrirse al almacenaje de los productos el que, evidentemente, sólo es posible con aquellos que pueden ser conservados durante un cierto tiempo, tal como los cereales.

Si bien el almacenaje, a la espera del momento oportuno para la venta, es un procedimiento normal para los productores o para los intermediarios, la situación puede hacer necesario realizarlo en gran escala en forma obligatoria y por un período mayor que el usual. El almacenaje puede estar a cargo de organismos estatales o también imponerse a los productores o intermediarios, que en este caso generalmente perciben una prima en compensación.

Estas medidas pueden tener dos objetos distintos: la constitución de reservas de sustentación o el almacenaje de estabilización.

Mediante las reservas de sustentación se retienen las existencias en espera de un cambio favorable del mercado, disminuyendo así la oferta

para evitar la caída de los precios y aun intentar provocar su alza. Cuando estas reservas deben mantenerse durante período largos, por lo general únicamente el Estado puede afrontar la emergencia de reducir o suprimir las ventas, por lo que debe adquirir la mercadería a los productores para que ellos puedan continuar con su evolución. Podemos citar como ejemplo la actuación que ya hemos explicado de la Commodity Credit Corporation en los Estados Unidos.

El almacenaje de estabilización tiene por finalidad la nivelación de las fluctuaciones ocasionadas por la variación de la oferta en virtud del distinto volumen de las cosechas periódicas y lograr la estabilización de los precios. Ello generalmente implica plazos menos largos que los requeridos para la efectividad de las reservas de sustentación. En épocas de abundante oferta se almacenan en silos u otros depósitos las cantidades no requeridas por la demanda, para ser luego puestas sobre el mercado cuando aquella aumenta o la oferta disminuye a causa de cosechas posteriores más reducidas. El almacenaje de estabilización se aplica en Italia por la Federación de Consorcios Agrarios, en Francia por la Oficina Nacional Interprofesional de Cereales, en Canadá por los consorcios trigueros a partir de 1930 y en los Estados Unidos por organismos estatales como el Consejo Federal Agrícola en 1929/32 y la ya citada Commodity Credit Corporation, con el objeto de mantener lo que se ha llamado un "granero siempre normal" ("ever normal granary"). En Alemania Occidental, por ley de 1950, se crearon organismos de importación y almacenaje, encargados del control de las importaciones y de la constitución y administración de "stocks" de cereales, con el objeto de lograr la estabilización de los precios de la producción y del consumo frente a las fluctuaciones de los precios de los productos importados. Estos deben ser ofrecidos en venta a los organismos, que pueden comprarlos a los precios que fijan o decidir sobre su distribución en el tiempo y entre las distintas regiones. En los Consejos de Administración de dichos organismos, que dependen del Ministerio Federal de Alimentación, Agricultura y Bosques, están representados los Estados federales y las asociaciones de agricultores, comerciantes y consumidores, así como las cooperativas.

Además, todos los países intentan tener siempre ciertos "stocks" de granos en reserva por las contingencias de futuras malas cosechas. En casos de guerra o en previsión de ella, pueden formarse también reservas estratégicas.

c) Medidas a largo plazo. — Frente a una oferta excesiva, en ocasiones provocada por la misma defensa de los precios efectuada por el Estado, éste ha intervenido también con el objeto de lograr la reducción de aquella mediante la limitación de la producción.

Un ejemplo típico de este sistema se encuentra en los Estados Unidos a partir de 1934 con su Ley de Ajuste Agrícola (*Agricultural Adjustment Act*) y sucesivas modificaciones. Para diversos productos como los cereales, algodón y tabaco, se establecieron cuotas de producción y de comercialización, limitándose el área que debía sembrarse para cada uno de ellos. Las cuotas deben ser aceptadas voluntariamente por los agricultores, mediante referendums por zonas, en que se exige una mayoría de 2/3 de los votos. Los precios de apoyo fijados, sólo pueden ser pecci-

bidos por los productores que aceptan dicha limitación. La asignación de la superficie de siembra se prorroga entre los agricultores principalmente en base de lo que han sembrado en años anteriores, y la cuota de comercialización de cada grano está en relación con la superficie fijada.

La ley agrícola estadounidense de 1956, con el fin de evitar la acumulación que se viene produciendo de grandes excedentes agrícolas, se propuso obtener la reducción de la superficie cultivada mediante el establecimiento de un Banco del Suelo (Soil Bank), que debía aplicar dos programas: uno de reservas de superficie y otro de reservas de conservación.

El primero tiene por fin reducir la producción de trigo, algodón, arroz y en menor grado tabaco y maíz. La reducción de las superficies sembradas para esos productos se hace voluntariamente por el agricultor, el cual recibe por la tierra que deja de cultivar una compensación estimada sobre la base de su rendimiento potencial. Esta compensación se paga en certificados convertibles en efectivo o en especie para los cereales, que así podrán ser utilizados o vendidos por los que los reciben (al entregar cereales en esta forma también se logra disminuir la existencia de excedentes).

En la tierra así reservada los agricultores no pueden efectuar ninguna siembra ni mantener sobre ellas ganado durante el período de 3 años que se calcula para el cumplimiento del programa.

El costo de este plan de reserva de superficies se estima en 750 millones de dólares anuales.

En cuanto a la reserva de conservación, a lo par que también tiene por objeto la reducción de las superficies cultivadas, tiende a lograr el mejoramiento de la calidad productiva de los suelos. Los agricultores se obligan voluntariamente a no cultivar una cierta superficie, eligiendo las tierras más necesitadas de trabajos de conservación y mejoramiento. En ellas deben plantar abonos verdes y árboles y preparar la provisión permanente de agua durante un período de 3 a 10 años, que puede llegar a 15. Mientras las tierras en proceso de rehabilitación permanecen improductivas, los agricultores reciben parte del importe de los trabajos de conservación que efectúan y un subsidio anual en compensación de los ingresos perdidos por la falta de cultivo. El costo de este programa se calcula en 450 millones de dólares anuales.

Al 1º de marzo de 1957, por intermedio del Banco del Suelo se habían retirado ya de la producción aproximadamente 8 millones de hectáreas.

Sin embargo, estos programas de reducción del área sembrada no han tenido éxito, a causa del mayor rendimiento que se ha obtenido de las tierras que continúan trabajándose. Ello se debe, en primer lugar, a que el agricultor deja en reserva las tierras menos fértiles y concentra sus esfuerzos en las demás, intentando compensar con ellas lo que deja de producir al no labrar las otras. En esta forma, con los adelantos técnicos, científicos y genéticos que mejoran la producción y los métodos de cultivo, la utilización de abonos y fertilizantes, etc., si bien la superficie sembrada disminuyó efectivamente la producción aumentó. El efecto causado resultó inverso al buscado.

Tomando como ejemplo el trigo, mientras que en el decenio de posguerra comparado con el de preguerra el área sembrada fue un 7 % más elevada, el rinde por hectárea sembrada aumentó en un 44 %. Para el lino el crecimiento del rendimiento unitario fue de un 53 %. En el caso del maíz, a los pocos años de iniciado el programa (1937/9), mientras que se sembró un 8 % menos en comparación con el período 1929/32, la producción aumentó en un 17 %.

En un estudio publicado en el "Journal of Farm Economics" en mayo de 1954, se calculaba que los factores que más intervinieron para que la producción aumentase en los Estados Unidos en un 75 % desde 1910/14 a 1947 fueron los siguientes: a) el incremento del rendimiento por hectárea cosechada, que contribuyó en un 40 % del total de dicho aumento, principalmente a partir de 1941; b) la disminución del número de caballos y mulas, con la consiguiente de los productos que antes se destinaban a su alimentación, que representó un 15 % de aquel total; c) el aumento de la producción por tonelada de pienso con otro 15 %; d) el 30 % restante se distribuyó entre los demás factores.

Los Estados Unidos no han sido el único país que ha ensayado como política la restricción de la superficie cultivada o la prohibición de nuevas plantaciones. Así podemos citar, entre otros, los casos del Canadá para el tabaco entre 1949 y 1952; Suiza para el mismo producto a partir de 1920; Brasil para el café de San Pablo de 1902 a 1911; Egipto y Pakistán para el algodón en 1953 y Holanda por intermedio de la actuación de su Oficina de Ventas que ya hemos mencionado.

Otra forma de intentar la reducción de las plantaciones es mediante la imposición de tributos, como se hizo en el Brasil para el café de 1931 a 1936. En nuestro país, para hacer frente a la crisis de superproducción yerbatera y del vino, en 1934 la ley 12.236 aplicó un impuesto de \$ 4 por cada nueva planta de yerba mate que se incorporase a la plantación y la ley 12.137 estableció que toda nueva plantación de vid vinífera debía abonar un impuesto de \$ 1.000 por hectárea.

Con el mismo propósito, para evitar la superproducción de vino, en Francia se ha prohibido la irrigación de los viñedos como procedimiento para limitar su producción.

C) La Acción Sobre la Demanda

El Estado puede también promover el crecimiento de la demanda para lograr el equilibrio con la oferta. Sin embargo, estas medidas son menos eficaces debido a la ya anotada falta de elasticidad de esa demanda.

En primer lugar, puede intentarse desarrollar el consumo de ciertos productos o los mercados de exportación, por medio de la propaganda. En el caso del consumo interno la eficacia es mayor para los alimentos que no son de primera necesidad.

También puede obligarse a los consumidores al empleo del producto nacional en lugar del importado, sea totalmente o en cierta proporción. Así, por ejemplo, en algunos países europeos como Irlanda, Bélgica, Holanda y Dinamarca, se ha exigido un determinado porcentaje de trigo nacional en la composición de la harina con la cual se elabora el pan. En el Brasil, los molinos harineros están obligados a utilizar una tercera parte de trigo nacional, y antes de poder adquirir el importado deben

demostrar que han cubierto su cuota del producido en el país. Recientemente, por decreto del 16 de octubre pasado, el Brasil ha prohibido toda importación de trigo con posterioridad al 15 de diciembre próximo, hasta tanto la cosecha nacional haya sido totalmente vendida.

D) *La Creación de Organismos para Dirigir y Coordinar la Intervención del Estado*

La variedad de medidas que el Estado ha debido tomar para la regulación de los mercados agrícolas ha hecho necesario la creación de organismos a cuyo cargo debía estar la dirección y coordinación de esta política, pues las intervenciones aisladas en dicho mercado resultaban poco eficaces.

Estas entidades han tenido distinta naturaleza en los diversos países en que se han establecido, según las necesidades experimentadas y la política adoptada. Así, algunos son puramente estatales, otros se integran en mayor o menor proporción con representantes de los productores, y también de los comerciantes, industriales y aun de los consumidores, o tienen carácter cooperativo.

Sus atribuciones y deberes varían, asimismo, siendo más o menos amplias, abarcando desde el monopolio total o parcial de la adquisición y comercialización de las cosechas, de su exportación o importación, el control de los precios, la fijación de precios de sostén o apoyo, los subsidios o subvenciones y las medidas de fomento, hasta el simple contralor. Todo ello implica los consiguientes requerimientos de financiación.

Como ejemplos de estos organismos, además de los que ya hemos citado existentes en los Estados Unidos de América, Canadá, Australia, Alemania Occidental y Holanda, pueden mencionarse en Francia el *Office National Interprofesional des Cereales* (ONIC), en Italia la *Federazione Italiana dei Consorzi Agrari*, en Dinamarca la Oficina de Cereales del Estado, en Noruega el Organismo de Estado para los Cereales, en Suecia la Oficina Nacional de ventas agrícolas y la Sociedad de Cereales, en Holanda la Oficina de Importación y Aprovisionamiento Alimentario (V. I. B.), en Suiza la Comisión Federal del Trigo y en Brasil la Comisión Consultiva del Trigo y el Servicio de Expansión del Trigo (SET). En este último país, toda la producción nacional de trigo debe ser vendida a través del *Banco do Brasil S. A.*

4) *La Organización Profesional de la Agricultura*

Es desde todo punto de vista conveniente que el Estado oiga la opinión de los interesados antes de tomar medidas que pueden afectar fundamentalmente la economía. Para ello, es necesario que los sectores privados se organicen en asociaciones profesionales o gremiales, para hacer llegar sus consejos e iniciativas a los poderes públicos por intermedio de sus representantes.

El Estado puede recurrir a las asociaciones de productores agrícolas para los fines expuestos, sea en forma de simple colaboración con su asesoramiento, o integrándolas en el cuadro de las organizaciones estatales. Este último caso puede presentarse, como en el de algunos ejemplos que ya hemos mencionado, al otorgarse a las asociaciones represen-

taním en los diversos organismos estatales o atribuirles directamente a dichas entidades como tales ciertas facultades con respecto a la regulación de la producción o de los mercados.

La experiencia argentina

Al igual que los demás países, la Argentina sufrió los efectos de la crisis agrícola producida en la tercera década de este siglo, agravada para ella, como nación exportadora de cereales, por la orientación que siguieron las naciones importadoras tendiente a lograr su autoabastecimiento en esta materia.

1) La Junta Reguladora de Granos

Para hacer frente a la situación creada, en el año 1933, por el decreto 31.864, se creó la Junta Reguladora de Granos. Su Presidente nato fué el Ministro de Agricultura y por el decreto 31.866 del mismo año se designaron como integrantes al Subsecretario de Agricultura, al Presidente y un Director del Banco de la Nación, al Presidente de la Sociedad Rural Argentina, al Presidente de la Bolsa de Comercio, al Gerente del Banco de la Nación y a diez personas más vinculadas a la actividad agropecuaria.

Al mismo tiempo, para asegurar a los agricultores una retribución compensatoria por su producción, por el Decreto Nº 31.865 del mismo día y año que los anteriores se establecieron precios básicos para el trigo, maíz y lino, para los precios del mercado se hallaban en tal forma deprimidos que significaban un verdadero quebranto para aquéllos.

Se encomendaba a la Junta adquirir todo el trigo, lino y maíz que se le ofreciese a dichos precios básicos. Sin embargo, no se convertía a la Junta en única compradora, pues los productores podían vender también a las entidades comerciales exportadoras, lo que de hecho sucedía si el precio del mercado superaba los precios básicos fijados por el Estado, que funcionaban en esa forma como garantía mínima.

Los granos que adquiría la Junta debía venderlos a los exportadores, a los precios del mercado internacional y con destino exclusivo a la exportación. En el mercado interno sólo podía venderse el trigo necesario para el consumo nacional. El Banco de la Nación adelantaba los fondos necesarios para la adquisición de las cosechas.

El precio básico era fijado según la cotización internacional más el incremento por el mayor valor de las letras de exportación o sea las divisas provenientes de la venta al exterior de productos agropecuarios. Como el precio a que la Junta debía vender el grano a los exportadores era el del mercado internacional, podía resultar un quebranto para el organismo que era el equivalente al más de las mencionadas letras de exportación.

El Estado hacía frente a este déficit por medio del mecanismo del Control de Cambios que había sido establecido con alguna anterioridad: todas las divisas debían ser negociadas a través del Estado, de manera que aquéllas que éste había adquirido provenientes de la exportación de productos agropecuarios eran revendidas a un precio mayor a los importadores que las requerían. El margen de diferencia ingresaba al Fondo de

Cambios, con cuyos recursos se afrontaba el quebranto producido por la adquisición de las cosechas. Es decir, que los beneficios de cambio originados por la negociación de las divisas ingresadas en virtud de la exportación de los productos agropecuarios, debían ser reinvertidos en favor del agro para asegurar la obtención de precios compensatorios para su producción. Sin embargo, a través de los años, los fondos provenientes del Margen de Cambios no fueron reinvertidos en su totalidad en favor del sector agropecuario sino que fueron destinados en gran parte a Rentas Generales para cubrir los déficits de los presupuestos de la Nación.

Esta situación, en virtud de la cual la producción agropecuaria subsidia a otros sectores de la economía y del consumo nacionales, subsiste en gran parte hasta los momentos actuales, debido a que sus productos se exportan a tipos de cambio oficiales, menores que los del mercado libre, mientras que la mayor parte de los elementos que el agro debe adquirir ingresan al tipo de cambio del mercado libre, o sea mayor.

2) *La Junta Reguladora de la Producción Agrícola*

En el año 1944, por Decreto Nº 3190, la Junta Reguladora de Granos fue substituida por la Junta Reguladora de la Producción Agrícola, con las mismas funciones que aquella pero extendiendo su ámbito, antes limitado al trigo, maíz y lino, a los demás productos agrícolas para los cuales se formalizasen planes de regulación. La nueva Junta fue sustraída de la órbita del Ministerio de Agricultura para pasarla a la Secretaría de Industria y Comercio, siendo el titular de ésta su Presidente y el Subsecretario su Vicepresidente; sus vocales eran el Subsecretario de Agricultura, el Presidente del Banco Nación, el Presidente de la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, el Director General de Comercio Exterior, el Director General de Industria, el Director General de Agricultura, el Director de Explotación de Elevadores de Granos y representantes de las Bolsas de Comercio de Buenos Aires y de Rosario, de la Bolsa de Cereales, de los productores agrícolas y de la Sociedad Rural Argentina.

3) *El Instituto Argentino de Promoción del Intercambio*

Al producirse la nacionalización del Banco Central en el año 1946, el art. 16 del Decreto Nº 8503 de ese año dispuso que la Junta, lo mismo que la de Carnes y las demás juntas reguladoras de la producción agraria existentes, quedase bajo la superintendencia del Banco Central. Con esta medida se suprime totalmente su autonomía de acción. A pesar de ello, la Junta no llegó a incorporarse al Banco Central porque el posterior Decreto Nº 14.957 del mismo año no la incluyó en la enumeración de organismos que hacía en su artículo 56.

El 24 de mayo de ese año se dictaron los Decretos 14.959 y 14.060, que establecían normas para coordinar las actividades del Banco de la Nación y del Banco del Crédito Industrial, respectivamente, con la política económica, financiera y social del Estado. El artículo 25, inciso c) del primero ponía a cargo del Banco de la Nación las funciones de promoción agrícola y comercial previstas en el Decreto 3190/44 de creación de la Junta, mientras que el artículo 25 del segundo encomendaba al Banco de

Crédito Industrial las funciones de promoción industrial contenidas en el mismo Decreto 3190/44. Luego, el 28 de mayo de dicho año se dictó el Decreto 15.352, que dispuso la distribución de la documentación y los bienes de la Junta Reguladora de la Producción Agrícola entre ambos Bancos.

El mismo 28 de mayo, por el Decreto N° 15.350 se creó el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (I. A. P. I.), cuyo capital inicial se integró con parte del Fondo de Beneficios de Cambio pertenecientes al Estado acumulados por la Corporación para la Promoción del Intercambio S. A. que había sido creada por el Decreto N° 103.389 de 1941 y cuya liquidación se dispuso.

El Presidente nato del I. A. P. I. era el del Banco Central, pero por Ley 13.668 de 1949 el organismo pasó a depender del Ministerio de Comercio Exterior, cuyo titular se designaba Presidente y su Subsecretario Vicepresidente, integrando su Directorio seis vocales nombrados por el Poder Ejecutivo de los cuales dos debían representar a los productores agropecuarios y uno al comercio.

Las funciones de la Junta Reguladora de la Producción Agrícola pasaron al I. A. P. I., que se transformó en el organismo de comercialización de nuestra producción agropecuaria. El I. A. P. I. era el ente comercializador oficial que en situación de monopolio compraba y vendía dicha producción, siendo sus agentes financieros los Bancos de la Nación y de Crédito Industrial.

Mientras que ambas Juntas Reguladoras, cuya actuación hemos expuesto, sólo tenían por objeto la defensa de los productores asegurándoseles precios remuneratorios, con el I. A. P. I. el régimen de comercialización de los granos y sus derivados se transformó en absolutamente estatal en lo referente a las ventas para exportación. En las destinadas al mercado interno de consumo, sucesivas modificaciones permitieron su comercialización privada, salvo para el trigo requerido por la industria molinera nacional que debía proveerse con intervención del I. A. P. I.

Debe recordarse que el artículo 40 de la reforma de la Constitución de 1949, hoy derogada, establecía que la importación y exportación "estarían a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley".

Sin embargo, no se eliminó a los exportadores en la función que desempeñaban para la comercialización de las cosechas, pues el I. A. P. I. se constituyó en un intermediario más. En efecto, si bien las firmas exportadoras, salvo algunas excepciones, no podían adquirir en el mercado libre cereales y oleaginosos con destino al exterior, esta mercadería les era suministrada por el I. A. P. I., quien libraba a su favor órdenes de entrega para su exportación por intermedio de dichas firmas. En el Decreto N° 18.367 de 1950, que enumera los productos agrícolas y derivados, cuya exportación realizaba el I. A. P. I., se establece en el artículo 2 que "sólo se permitirá la exportación de dichos productos y derivados cuando se realice por el mencionado Instituto (I. A. P. I.) o cuando los exportadores intervinientes acrediten efectuarla con la mediación del mismo".

El Poder Ejecutivo fijaba los precios oficiales para los cereales y oleaginosos, los cuales no funcionaban ya como precios básicos como

durante la actuación de la Junta Reguladora, sino que eran precios oficiales únicos a los cuales debían realizarse las ventas al I. A. P. I., el organismo a través del cual obligatoriamente debía efectuarse la exportación.

Se registró un adelanto en el sentido de que mientras que anteriormente los precios se fijaban en la época de la comercialización de la cosecha, se resolvió anticipar su establecimiento a la época de siembra para que el productor los tuviese en cuenta al decidir su programa para el año. Sin embargo, el agricultor nunca recibía el producido íntegro que le correspondía, pues el I. A. P. I. se quedaba con la diferencia resultante entre el precio oficial y el de venta en el exterior, al ser calculado según a un tipo de cambio oficial muy inferior al real (el tipo oficial de cambio fué de \$ 5 por dólar).

3) El Instituto Nacional de Granos y Elevadores

A fines del año 1954 se creó el Instituto Nacional de Granos y Elevadores (I. N. G. E.) por Ley 14.378. En el capítulo II, de esta exposición, referente al control de la producción y comercialización de los granos, expondremos con mayor detalle su organización, recursos y funciones. Entre estas últimas, se le encomendaba al I. N. G. E. ejercer, por cuenta del I. A. P. I., el comercio de granos y subproductos en los mercados nacional e internacional, notando de acuerdo a las directivas del Ministerio de Comercio.

Por primera vez en nuestra legislación se concentraban en un mismo organismo estatal, el I. N. G. E., las tres actividades que estamos tratando: las funciones referentes a la comercialización de las cosechas, el control de la producción y comercialización de los granos y la explotación de la red de elevadores.

4) La Liquidación del I. A. P. I. y la Reorganización Institucional

Producida la Revolución Libertadora del 16 de septiembre de 1955, se procedió a una revisión de la organización existente con el fin de eliminar su orientación excesivamente estatista, tendiendo a una mayor liberalización de la economía. Por el Decreto Ley 2539 del 4 de noviembre de dicho año, se derogó el Decreto Ley 15.350/46 de creación del I. A. P. I. y sus leyes correlativas 13.548 y 13.668, designándose una comisión a cuyo cargo se ponía la liquidación de ese organismo.

El mismo día se sancionó el Decreto Ley N° 2540, por el cual se derogó el inciso b) del artículo 3 de la Ley 14.378, que establecía que el I. N. G. E. debía ejercer el comercio de granos "por cuenta del Instituto de Promoción del Intercambio". De esta manera quedaban a cargo directamente del I. N. G. E., por cuenta propia, las atribuciones comercializadoras del ex I. A. P. I. El 7 de diciembre del mismo año, se dictó el Decreto Ley 4917, por el cual se transfirieron al I. N. G. E. las funciones de fomento y defensa de la producción agropecuaria en sus distintas etapas que habían sido encomendadas al I. A. P. I.

El mismo día, por el Decreto Ley 4918 se creó una Comisión Asesora Honoraria, integrada con representantes de los ministerios de Fi-

zasas, de Agricultura y Ganadería y de Comercio, así como de productores, comerciantes e industriales, para que proyectase el régimen a que debía ajustarse a la comercialización de los granos. En dicho decreto ley se dispuso también la intervención del I. N. G. E., confiando las facultades del Directorio al correspondiente Interventor.

En la mencionada Comisión se debatió intensamente la organización y atribuciones que debía tener el nuevo organismo destinado a reemplazar al I. N. G. E. En el curso del año 1956 también se hicieron públicas algunas iniciativas de distintos sectores con referencia al mismo tema. Así, en el Congreso Rural realizado en Buenos Aires en el mes de julio de ese año, se aprobó una resolución recomendando la creación de la Corporación de Productores de Granos, que debía intervenir en la producción y el comercio de los mismos para lograr una mejor defensa de los intereses de los agricultores, con una organización semejante a la de la Corporación Argentina de Productores de Carne (C. A. P.). Esta iniciativa tenía semejanza con un proyecto presentado al Congreso de la Nación en el año 1952 por el Diputado Weidmann para la creación de la Corporación Argentina de Productores de Granos como organismo comercial e industrial de los agricultores. En éste se establecía que su objeto fundamental era el fomento de la producción, el comercio e industrialización de los productos y subproductos de la agricultura, con destino tanto al consumo interno como a la exportación, debiendo tener como directiva central la de asegurar el valor de la producción y defender el consumo interno, atendiendo a las exigencias del desarrollo nacional y del bienestar social. La Corporación establecería precios mínimos en un mercado libre y procuraría lograr el equilibrio entre los precios de los artículos de la tierra y los de la industria. Podría comprar y vender la producción agrícola en estado natural y preferentemente industrializada y tendría a su cargo la administración de la red de elevadores. Esta entidad estaría formada exclusivamente por productores de granos, con un aporte del 2 % sobre la venta de los mismos y debía propender a la formación de cooperativas de consumo, producción e industrialización.

La proposición del Congreso Rural fué rebatida por el Consejo Directivo de la Confederación Interooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), argumentando que la promoción y fomento de la libre acción cooperativa de comercialización de granos hacía inconveniente el organismo propiciado. Dicha entidad manifestó asimismo su inquietud ante la perspectiva del establecimiento del mercado libre en materia de granos, argumentando que en un ámbito de libertad comercial las cooperativas arriesgaban su estabilidad. Sin embargo, a pesar de que el movimiento cooperativo sufre alrededor de la mitad de la cosecha en el mercado interno, no ha pedido llevar su acción a la esfera de la exportación como hubiera sido deseable. La oportunidad para realizarlo se le presentó en 1956, pero no pudo aprovecharla por no encontrarse en condiciones de hacerlo.

5) La Junta Nacional de Granos

La Comisión Asesora Honoraria finalmente aprobó un proyecto por el cual se creaba la Junta Nacional de Granos como organismo autárquico al que se le asignaba las tres funciones anteriormente mencionadas: la de

comercialización y regulación de la producción y comercio de granos; la de contralor de dicho comercio y la administración y explotación de la red de elevadores.

El proyecto fué sancionado el 24 de octubre de 1956 por el Decreto Ley 19.697 que se halla actualmente en vigencia. En el capítulo II de esta exposición, referente al contralor de la producción y comercialización de granos, detallaremos la organización, recursos y funciones de la Junta.

Entre estas últimas, en lo que concierne a la materia que estamos tratando en el presente capítulo, la Junta Nacional de Granos debe proponer al Poder Ejecutivo la fijación de los precios mínimos para los distintos granos; con aprobación del Poder Ejecutivo ejercer el comercio de aquellos granos, en cuya compraventa el Gobierno Nacional debe intervenir en defensas de la producción como consecuencia de la aplicación de los precios mínimos o cuando la regulación del mercado lo hiciera necesario y comerciar los productos y subproductos oleaginosos cuando así se dispusiere; intervenir con su asesoramiento en la fijación de los aderes correspondientes a la negociación de cambio para la exportación de granos, así como en el trámite, discusión y cumplimiento de los acuerdos o convenios internacionales y los contratos de compraventa de granos que el Estado celebre directamente con naciones extranjeras; asesorar en la fijación de la política impositiva del Estado en cuanto se refiera a gravar la producción y comercio de granos, así como a las entidades bancarias y oficiales en los planes de crédito a la producción, al comercio y a la industria de granos.

En el considerando del Decreto Ley 19.697 de creación de la Junta, se expresaba que "es de conveniencia nacional encasillar la comercialización de granos por el libre juego de la oferta y la demanda, tal como reiteradamente lo ha expresado este Gobierno, sin perjuicio del apoyo estatal mediante la fijación de precios mínimos o de sostén que garanticen la continuidad o incremento de la producción y venta de los productos agrícolas, permitiendo asegurar al agricultor su independencia económica; que la intervención del Estado debe limitarse a términos razonables en la reglamentación y control del comercio, manipulación y conservación de los granos, durante la época de transición que se estima previa a la efectiva libertad del comercio".

Ya con anterioridad a la sanción del mencionado Decreto Ley, el 6 de junio de 1956 se había dictado el Decreto 10.128, por el cual se estableció que la comercialización de granos de la cosecha 1956/57 se efectuará en base a los precios mínimos que en él se fijaban para cada uno de ellos. Dichos precios elevaron los que habían sido establecidos en noviembre de 1955, los que a su vez, con el fin de estimular la producción agrícola, habían significado importantes aumentos sobre los vigentes con anterioridad a la Revolución, llegando para el girasol al 116,7 %, para el lino 86,7 %, para el maíz 80 %, para la avena 44,7 %, para el maíz 44,5 %, para el trigo 40 %, para la cebada 27,9 % y para el centeno 19 %.

De acuerdo con la orientación establecida en el considerando del Decreto Ley 19.697 y con el objeto de permitir la obtención de mejores precios para los granos en el libre juego de la competencia, sin afectar el mantenimiento de la garantía que el Estado ofrece a los productores

con respecto a la operación de los precios mínimos fijados. El Decreto 10.128, el 5 de noviembre de 1956 se dictó el Decreto ley 20.048, por el cual se libera el comercio de la avena, cebada, centeno y lino de la cosecha 1956/7. En él se estableció que las cooperativas agrarias, escopedores, corredores, industriales y exportadores, pueden operar libremente con dichos productos, siempre que abonen como mínimo los precios fijados por el Decreto 10.128/56. Sin perjuicio de ello, la Junta Nacional de Granos adquirirá los mencionados productos que se ofreciesen a los precios mínimos establecidos.

Por el Decreto Ley 2557, del 12 de marzo de 1957, este mismo régimen se extendió al girasol, maní y maíz de la cosecha 1956/57 y siguientes. Ya el 4 de enero de este año, por el Decreto 42, se había dispuesto que los saldos de aceites de girasol y maní con destino a la exportación serán comercializados por la actividad privada.

Recientemente, y teniendo en cuenta la experiencia satisfactoria recogida, a propuesta de la Junta Nacional de Granos se ha dictado el Decreto N° 13.149 extendiendo a la cosecha 1957/58 y siguientes el régimen que el Decreto ley 20.048/56 había previsto únicamente para la cosecha 1956/7 de la avena, cebada, centeno y lino. Por su parte, los precios mínimos para la cosecha 1957/58 fueron establecidos por el Decreto 4884 del 10 de mayo de 1957.

En esta forma, en la actualidad se encuentra liberado el comercio de todos los granos salvo el trigo. Diversas circunstancias han impedido hasta el presente abandonar con respecto a este último la política del monopolio estatal de su adquisición. La Junta Nacional de Granos compra obligatoriamente toda la cosecha de trigo al precio oficial fijado, para luego revenderla a los exportadores, quienes lo negocian en el exterior, teniendo presente, además, el cumplimiento de nuestros compromisos de venta derivados de convenios internacionales bilaterales, como el que nos liga con el Brasil.

Sin embargo, se ha podido eliminar el subsidio a las harinas que el Estado debía afrontar y que pesaba fuertemente sobre sus finanzas. En efecto, por el Decreto 3710 del 9 de abril de 1957 se declaró libre el precio de la harina, sémola y subproductos de la molienda del trigo, así como también la comercialización de los subproductos con destino a exportación, sujeta al régimen de aforos¹.

Con la nueva política adoptada para todos los granos con excepción del trigo, se garantizan, pues, precios mínimos o de sostén para cubrir los costos y se autoriza su libre comercialización para que el productor pueda beneficiarse con el mayor precio resultante del libre juego de la oferta y la demanda. Si el precio del mercado es inferior o sólo levemente superior al precio mínimo, el producto se ofrece en venta a la Junta, la cual adquiere a dicho precio mínimo. El Banco de la Nación actúa como agente de financiación de la Junta para la adquisición de las cosechas, autorizándola a girar en descubierto con ese fin hasta la suma de \$ 5.000 millones.

Con este sistema el productor se encuentra plenamente asegurado. Ya no podrá verse en situación de percibir precios que le signifiquen un quebranto y, además, puede aprovechar las contingencias del mercado si sus precios son más elevados, ventaja que no tenía con los precios fijos oficiales que estaban en vigencia durante la época de actuación del I. A. P. I.

Por lo tanto, con precios mínimos garantizados por el Estado, el productor se halla protegido en un régimen de mercado libre, no pudiendo reproducirse situaciones de otras épocas en que se veía obligado a aceptar los precios que los intermediarios quisieran ofrecerle. Por otra parte, en los decretos que establecieron este régimen de libre concurrencia, se dispuso que las exportaciones que concretase la actividad privada se realizarán con la intervención de la Junta en forma directa o a través de las instalaciones oficiales que ésta explota con carácter de servicio público y sujetas a la inspección de embarque prevista. Es decir, que la situación actual a raíz de las medidas de expropiación de las instalaciones portuarias (depósitos, elevadores, etcétera), que más adelante analizaremos, es también distinta a cuando dichas instalaciones estaban en manos de las firmas particulares exportadoras que podían así utilizar en su propia ventaja la posición de preeminencia comercial que ello les concedía frente a los productores.

Debe destacarse lo arriba expresado, ante una propaganda interesada que afirma que la liberación que se ha implantado significa restablecer el monopolio de los consorcios cerealistas extranjeros en la comercialización de nuestras cosechas. Lo expuesto demuestra que ello no es exacto. La liberación del comercio de granos en la forma establecida, con precios mínimos garantizados al productor e instalaciones portuarias en manos del Estado (Junta Nacional de Granos), de ninguna manera permitirá la actuación de ningún monopolio y protege eficazmente al agricultor asegurándole la retribución debida por sus productos.

Sin embargo, el agricultor aún no recibe el precio íntegro del producido de la comercialización de sus cosechas, pues éstas se negocian en el exterior a tipos de cambio oficiales inferiores a los del mercado libre, ingresando al Estado la diferencia. Este utiliza esas divisas para importar ciertas mercaderías consideradas esenciales al tipo de cambio oficial de \$ 18 el dólar. De esta manera, los productos agropecuarios están subsidiando dichas importaciones, pudiendo los agricultores aprovecharlas directamente sólo en parte, como es el caso del petróleo y derivados que se importan a dicho cambio oficial. Otros bienes que utiliza el agricultor, como por ejemplo maquinaria y utillaje agrícola, se importan por el mercado libre, a un tipo de cambio mucho mayor, con lo que sus productos se exportan a una tasa de cambio menor y debe pagar por los que importa uno muy superior. Indudablemente, ello no ha podido solucionarse inmediatamente debido a la situación financiera por la que atraviesa el país, pero deberá tenderse gradualmente a llegar a un tipo único de cambio.

El trigo se exporta al cambio de \$ 18 el dólar. Para la exportación de los demás productos que se han liberado se fijan aforos, en virtud de los cuales una parte del precio ingresa al mercado oficial de cambio (\$ 18 el dólar), y el resto al mercado libre, por cuyo saldo o sobrecosto se percibe una mayor proporción de pesos moneda nacional.

En un principio, por el Decreto ley 20.048/56 se estableció que los aforos serían fijos y no inferiores a los precios mínimos de cada producto más el 15 % en que se estimaban los gastos hasta colocar la mercadería a bordo. Este sistema resultó demasiado rígido, pues en casos en que los precios internacionales bajaban no podían ya venderse los productos

por ser excesivo el aforo. Por lo tanto, se implantó un procedimiento más flexible, por el cual una Comisión de Aforos dependiente del Banco Central aconseja al Directorio de éste, con el asesoramiento de la Junta Nacional de Granos, el establecimiento de los aforos correspondientes, que se fijan teniendo en cuenta el precio mínimo, el del mercado interno y el del internacional. Cuanto más bajo es el aforo mayor es el sobreaforo, o sea que una mayor proporción del precio que recibe el vendedor ingresa por el mercado libre, recibiendo por consiguiente mayor cantidad de pesos moneda nacional.

Para mejor ilustrar este sistema, podemos poner como ejemplo el maíz, para el cual sobre un precio FOB que podemos estimar en u\$s. 54, el aforo es de u\$s. 48, quedando, pues, para ingresar por el mercado libre u\$s. 6. De esta manera, los u\$s. 48 de aforo entran por el mercado oficial de cambios a \$ 18 cada dólar, mientras que el sobreaforo de u\$s. 6 produce la cantidad de pesos moneda nacional que determina el cambio libre del momento. Cuanto más bajo se fije el aforo será mayor la suma de pesos moneda nacional que se obtendrá por la venta del producto, pues una proporción más elevada de dólares podrán cambiarse al tipo libre. Por lo tanto, si los precios internacionales bajan, el aforo debe, por regla general, también disminuir para permitir al vendedor cubrir su costo de adquisición de la mercadería.

La experiencia recogida con la liberación del comercio de los granos ha sido provechosa, pues para los productos que han sido liberados han aumentado las áreas cultivadas, habiéndose estimulado así una mayor producción.

Durante el curso de 1957 la Junta Nacional de Granos ha debido adoptar asimismo algunas medidas adicionales para hacer frente a situaciones que se produjeron. Frente a una disminución en la cosecha de maíz debida a condiciones climáticas desfavorables, para evitar una reducción del saldo exportable y del consiguiente ingreso de divisas por una absorción en forma excesiva por el consumo nacional de la disponibilidad del grano, con el fin de estimular su exportación por el Decreto 3713 del 9 de abril de 1957 se dispuso que la Junta adquiriera el maíz de la cosecha 1956/7 al precio mínimo establecido de \$ 80 más un subprecio de \$ 20 por cada 100 kilogramos.

También hubo que acudir en auxilio de la industria acétera. Al producirse una depresión en los precios internacionales se originó una acumulación de existencia de aceite de lino en manos de los industriales por la imposibilidad de colocarlo en el mercado mundial a precios suficientemente remunerativos. Los sectores interesados solicitaron que la Junta Nacional de Granos adquiriera dichas existencias, pero no se consideró conveniente que en momentos en que se procedía a una liberación paulatina de la economía del país, el Estado interviniera nuevamente en esa forma. Sin embargo, ante la situación de emergencia por la que atravesaba la industria, la Junta propuso una medida de socorro que, sin llegar al extremo solicitado, tendía a aliviar la situación, lo que fue acogido por el Decreto 7813 del 15 de julio de 1957. Por él se autorizaba a la Junta para anticipar en préstamo a los industriales de aceite de lino, con garantía prendaria, el 90 % de un precio que se fijó, por un plazo de 180 días y a un interés del 5 % cuando se tratase de sociedades

cooperativas agrarias y del 7% en los demás casos. La mercadería prendada quedaba en poder de los industriales en carácter de depositarios y durante el mencionado plazo los mismos podrían rescatarla, en forma total o parcial, previa la correspondiente amortización del anticipo más los intereses devengados hasta ese momento. Esta medida se inspiró en la actuación que ya hemos descrito de la *Commodity Credit Corporation* de los Estados Unidos, con la diferencia de que no se establecía que al vencimiento del plazo fijado la mercadería no rescatada pasaría a ser propiedad de la Junta por el valor del anticipo concedido. Con este sistema se tendía a evitar una precipitación en las ofertas que pudiera determinar nuevas bajas en las cotizaciones de los mercados compradores, dada la necesidad que tenían los industriales de desprenderse de sus existencias para poder evolucionar. La Junta les adelantaba el dinero para ello y soportaba la supresión o disminución momentánea de las ventas a la espera de que los precios internacionales aumentasen, provocando así una retracción en la oferta hasta que pudiera entrarse nuevamente al mercado. Cuando éste mejorase los industriales podían rescatar la mercadería prendada y venderla a precios suficientemente remunerativos. Este sistema, cuya experiencia se efectuó por primera vez en el país, funcionó exitosamente, favorecido por un alza de precios que se produjo poco después en el mercado internacional.

II

EL CONTRALOR DE LA PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE GRANOS POR EL ESTADO

En la primera parte de esta exposición hemos tratado las funciones comerciales que tomó a su cargo el Estado en materia de granos y la regulación de su comercio. Consideraremos ahora el contralor de la producción y el comercio de granos.

Las normas que con este objeto se dictan, se refieren, pues, a la policía del comercio de granos. En primer lugar constituyen una defensa para los productores frente a los comerciantes, estableciendo una clasificación y tipificación oficial de los granos que, a la par que tiende a mejorar la producción y calidad de los mismos, asegura a aquellos la percepción del precio correspondiente al valor de su mercadería. Además, facilita la comercialización mediante diversas medidas que analizaremos, sobre todo teniendo en cuenta la importancia que reviste la exportación en esta materia.

El primer antecedente se encuentra en el Canadá a comienzos de este siglo, con la sanción del "*Manitoba Grain Act*" y más tarde el "*Canada Grain Act*" de 1912, que fué posteriormente objeto de varias reformas. En los Estados Unidos de América la Ley de Granos data de 1916.

En nuestro país, luego de diversas iniciativas, en 1932, siendo Ministro de Agricultura el doctor Antonio de Tomaso, el Poder Ejecutivo envió a la Cámara de Diputados un proyecto que con algunas modificaciones se convirtió en la Ley de Granos N° 12.253, sancionada en 1934.

Por ella se creó la Comisión Nacional de Granos y Elevadores. La mayoría de la Cámara de Diputados había propiciado que esta Comisión tuviese a su cargo únicamente lo relativo a la comercialización de los granos, dejando subsistente, en la forma y con las funciones que le atribuyó la Ley 11.742 de 1933, a la Dirección Nacional de Elevadores de Granos. Sin embargo, la minoría logró imponer su criterio de que se reunieran en un mismo organismo ambas funciones, estableciéndose en la Ley 12.253 que la Comisión que se creaba tendría las atribuciones que la Ley 11.742 había concedido a la Dirección Nacional de Elevadores de Granos que en esa forma desaparecería.

La Comisión Nacional de Granos y Elevadores

La Comisión Nacional de Granos y Elevadores (CONAGRANEL) se creaba con el carácter de entidad autónoma cuyos cinco miembros se nombraban por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Mientras el presidente y un vocal representaban al Poder Ejecutivo, los otros tres debían ser elegidos por este último de una terna a elevar por las entidades representativas de las cooperativas agrícolas, asociaciones de productores agrarios y molineros, respectivamente.

Facultades y deberes de la Comisión.—La Comisión tenía las siguientes facultades y deberes: ejercer el controlador de todas las instituciones o entidades que intervinieran directa o indirectamente en el comercio interno o externo de granos, los cuales debían ajustar sus actividades a las correspondientes normas legales; establecer los tipos de granos que correspondieran a las diversas zonas del país; fijar las condiciones en que debían encontrarse los medios de transporte, vial, férreo y marítimos, para asegurar que los cargamentos llegaran a destino en buenas condiciones; controlar los cargamentos en los puertos de destino cuando lo considerase necesario; controlar y autorizar el funcionamiento de las balanzas, máquinas seleccionadoras y todos los instrumentos que se utilizasen para determinar la calidad y peso de los granos; investigar las necesidades y características de los mercados de consumo de granos; organizar en la República y en el exterior una propaganda permanente sobre los granos producidos en el país; publicar diariamente todas las informaciones de interés público sobre la materia; resolver en última instancia todas las divergencias referentes a los certificados y clasificaciones de granos efectuada por los encargados de elevadores de campaña.

Tipificación.—Con respecto a la tipificación, su importancia resulta clara si se considera que, según lo establece la ley, los tipos y grados que fije la Comisión serán los únicos que se cotizarán en las bolsas y mercados de cereales y a ellos deberán referirse los certificados que se otorganen, las cotizaciones oficiales de pizarra y las transacciones de granos para la exportación. Además, la Comisión debe formar muestras de cada tipo y grado de grano para enviarlas a los entes de los mercados extranjeros y a las cámaras arbitrales de las plazas cerealistas, cónsules y otras representantes en el exterior, procurando dar la más amplia difusión a sus características.

Para la fijación de los tipos, grados y límites de zonas correspondientes, deben tenerse en cuenta las siguientes normas: a cada zona

deberá corresponder uno o más tipos de granos, cuyas variedades se agruparán por grados o nombres, pudiendo clasificarse varios grados de cada tipo; para determinar los tipos deberá tenerse en cuenta la variedad dominante y variedades semejantes en aptitud industrial; el peso hectolítrico para el trigo, la humedad y color para el maíz y los cuerpos extraños para el lino; las deficiencias de calidad por causas extrínsecas y la tolerancia de otras variedades; deberá tenderse a que cada tipo esté constituido por una variedad dominante o por dos o más de la misma aptitud industrial en el trigo y de tipos uniformes en tamaño y color en los demás cereales y lino; para la formación de los grados se fijarán los límites de grado a grado teniendo en cuenta para el trigo el peso específico, para el lino el porcentaje de impurezas no oleaginosas y oleaginosas, manchado, helado y verde, para el maíz el porcentaje de humedad y sanidad y para la cebada y avena el peso y color. Las variedades consideradas inaptas no entran a formar parte de los tipos.

Los certificados. — Una función muy importante de la Comisión es el otorgamiento de los certificados, en los cuales consta el tipo, grado y demás especificaciones necesarias para facilitar la comercialización del grano.

La ley prevé tres tipos de certificados: el provisorio, el definitivo y el de exportación.

El certificado provisorio es extendido por los elevadores locales previa inspección de los granos que recibe, donde consta además de lo ya expresado la cantidad del mismo. Estos certificados provisorios son canjeados oportunamente por el definitivo que, previa inspección oficial, entrega la Comisión.

El certificado de exportación también llamado "Certificado Argentino de Calidad" (C. A. C.), se otorga para los cargamentos destinados al extranjero en el que constan, además de las ya mencionadas características, el nombre del exportador, puerto de destino y tonelaje embarcado.

Estos certificados hacen fe de las cantidades y tipos a que se refieren, y su prestigio en el comercio internacional depende de la seriedad con que se expidan. Constituyen, pues, un elemento de primordial importancia. Los certificados son transferibles legalmente por simples endosos y acreditan en favor del poseedor la propiedad de los granos almacenados. Contra devolución o presentación del certificado debidamente endosado, el elevador deberá entregar el grano correspondiente.

Por la ley N° 12.578 de presupuesto para el año 1939, se estableció que los certificados definitivos podían expedirse con un talón separable, el "warrant", a efectos de realizar operaciones de crédito, aplicándoseles las disposiciones de la Ley 9.643 de Warrants con las adaptaciones correspondientes².

Contrato del comercio de granos. — La ley establece que toda persona que se dedique habitualmente al comercio interno o externo de granos del país, deberá inscribirse en un registro que llevará la Comisión, sin lo cual no podrán realizar transacciones en las bolsas y mercados, ni podrán las autoridades aduaneras expedir a los exportadores el permiso de embarque correspondiente.

La Comisión puede ordenar la inspección y toma de muestras de granos que se carguen para la exportación, debiendo los exportadores cumplir con los demás requisitos y formalidades que se establezcan.

El Poder Ejecutivo, previo asesoramiento de la Comisión, puede prohibir la exportación de granos y oleaginosos que no reúnan las características y condiciones exigidas legalmente y aplicadas en los cuaderos públicos y oficiales.

Asimismo, y con el asesoramiento de la Comisión, se autoriza al Poder Ejecutivo a reglamentar las condiciones en que podrán realizarse las transacciones sobre granos en los mercados a término, bolsas y cámaras de cereales, que a ese efecto se declaran de jurisdicción nacional. La Comisión está facultada para controlar dichas instituciones y las operaciones que en ellas se realizan.

Por Decreto 4877 de 1943 se establece que en los litigios sobre compraventa de granos sometidos al arbitraje de las bolsas y cámaras de cereales, la Comisión fallará en última instancia a pedido de cualquiera de las partes.

Fomento de la genética.—La Ley de Granos contiene también diversas normas sobre este punto. Establece que los criaderos, instituciones privadas o particulares que se dediquen al comercio de semillas deben inscribirse en un registro especial que abrirá el Ministerio de Agricultura. Ellos no podrán difundir en la República ninguna variedad nueva de granos sin la autorización previa de dicho Ministerio. Esta se otorgará solamente cuando ella represente un progreso sobre las variedades pizas ya existentes en la República.

También se fijan diversas atribuciones y deberes del Ministerio de Agricultura para el adelanto y mejoramiento en esta materia y por Decreto Nº 75.609 de 1936 se creó el Tribunal de Fiscalización de Semillas.

Recursos de la Comisión.—La Ley de Granos fijaba como recursos de la Comisión, además del producido de las inspecciones, derechos y multas por infracciones a la ley y sus reglamentaciones, una contribución a cargo del exportador hasta de 1 centavo por quintal de grano exceptado que debía ser fijada anualmente. El límite de esta contribución fue elevado a 2 centavos por el artículo 21 de la Ley 12.360.

El Desmembramiento de la Comisión Nacional de Granos y Eleudores

Al crearse en 1944 la Secretaría de Industria y Comercio, por Decreto 20.362, la Comisión se puso bajo su dependencia, quedando en el Ministerio de Agricultura las funciones de fomento de la genética, a las que por la Ley 12.253 debía aquella contribuir incluso con sus recursos.

Con la nacionalización del Banco Central por el Decreto 8503 del 25 de marzo de 1946, en virtud de lo dispuesto en su artículo 6, la Comisión al igual que la Junta Reguladora (como ya hemos visto), fue puesta bajo la superintendencia de aquella institución bancaria. Sin embargo, nunca llegó a incorporarse a ella porque el Decreto 14.957 del 24 de mayo de 1946 no la incluyó entre los organismos encomendados en su artículo 56. Posteriormente diversas medidas completaron la desintegración de la Comisión. El decreto 14.959 del 24 de mayo de 1956, que estableció normas para coordinar las actividades del Banco de la Nación

con la política económica, financiera y social del Estado, en su artículo 25 puso a su cargo la explotación de los elevadores y depósitos de granos de propiedad de la Nación y las funciones de promoción agrícola y comercial prevista en la Ley de Granos 12.253, que debía ejercer con sujeción a planes en conjunto con el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio. El Decreto 14.960 del mismo día, que reestructuró la organización del Banco del Crédito Industrial con el mismo fin de coordinación antedicha, en su artículo 25 encargó a esta institución las funciones de promoción industrial previstas en la Ley de Granos 12.253, que también debía ejercer con sujeción a planes en conjunto con el I. A. P. I. y el Banco de la Nación. Cuatro días más tarde se dictó el Decreto 15.352, que encomendó el Banco Central la distribución bajo inventario entre el Banco de la Nación y el de Crédito Industrial de los bienes y documentación de la Comisión, junto con los otros organismos reguladores de la producción agrícola.

Se desnaturalizaba así totalmente la actuación de la Comisión Nacional de Granos y Elevadores y los objetivos de su creación. Con la división de sus funciones, sus bienes, su documentación, su personal y su presupuesto entre los bancos arriba mencionados, de organismo autónomo de defensa de la producción pasaba a ser un simple rodaje más del sistema bancario oficial.

Paralelamente, los Decretos 14.472 y 15.831, también de 1946, transfirieron al Ministerio de Obras Públicas, que ya tenía a su cargo la construcción de los elevadores, todo lo relacionado con la conservación, reparación y ampliación de los mismos, así como el funcionamiento de su utillaje, lo que era atribución esencial de la Comisión.

Por fortuna, ninguno de los decretos que hemos enumerado con posterioridad al 8503, pudo cumplirse en la práctica en lo referente a la desintegración de la Comisión.

La Dirección Nacional de Granos y Elevadores

El 30 de septiembre de 1949 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 13.650 que creó la Dirección Nacional de Granos y Elevadores (DINACRANEL) como una dependencia del Ministerio de Economía (esta denominación fue luego substituída por la de Ministerio de Comercio Exterior en virtud de la Ley 14.121).

La Dirección tendría las mismas facultades, atribuciones y deberes que la Ley 12.253 y disposiciones correlativas confirieron a la Comisión Nacional de Granos y Elevadores. Sin embargo, mientras ésta era autónoma e integrada con representantes de los sectores privados, la nueva Dirección no lo era y quedaba a cargo exclusivo de funcionarios oficiales. A su frente se ponía un Director Nacional, quien debía actuar con el asesoramiento de un Consejo Consultivo de cuatro miembros, elegidos preferentemente de entre los funcionarios permanentes de la repartición, designados todos ellos por el Poder Ejecutivo.

El Instituto Nacional de Granos y Elevadores

El 30 de setiembre de 1954 el Congreso Nacional sancionó la Ley 14.378 que creaba el Instituto Nacional de Granos y Elevadores, con carácter de entidad descentralizada dependiente del Ministerio de Comercio.

El nuevo organismo reemplazaba así a la Dirección Nacional de Granos y Elevadores, asignándosele las mismas funciones, atribuciones y deberes que tenía ésta, en virtud de las Leyes 11.742, 12.253 y 13.650, y demás disposiciones correlativas.

El I.N.G.E. debía ser administrado por un directorio integrado por un presidente, un vicepresidente primero, un vicepresidente segundo y seis vocales. El Ministro y el Subsecretario de Comercio eran titulares natos de los dos primeros cargos y el Poder Ejecutivo designaba a los demás miembros, de los cuales el vicepresidente segundo y dos vocales representaban al Ministerio de Comercio, un vocal del Ministerio de Agricultura y Ganadería, uno al sistema Nacional de Cooperativas, uno a la Confederación General del Trabajo y otro a la Confederación General Económica.

Como hemos visto ya, se reunieron en el I.N.G.E. las funciones de contralor del comercio de granos y las comercializadoras que se encontraban a cargo del Estado, pues en virtud de la Ley 14.378 el I.N.G.E. debía ejercer, por cuenta del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio, el comercio de granos y sus productos en los mercados nacional e internacional.

En cuanto a los recursos del I.N.G.E., eran los mismos de la ex Dirección, estableciéndose que la contribución a cargo de los exportadores sería de hasta el $\frac{1}{2}$ % del valor FOB de las exportaciones. Se le concedían además algunos recursos adicionales, entre ellos la retribución que debía abonarle el I.A.P.I. por las operaciones que realizase por su cuenta.

La Junta Nacional de Granos

Como ya hemos expresado, producida la Revolución Libertadora, por Decreto-Ley 2539/55 se ordenó la liquidación del I.A.P.I., y por Decreto-Ley 2540 se encargó directamente al I.N.G.E. las funciones comercializadoras de aquél organismo. Por Decreto-Ley 4917/55 se trasladaron del I.A.P.I. al I.N.G.E. las funciones de fomento y defensa de la producción de granos y el Decreto-Ley 4918/55 dispuso la intervención del I.N.G.E. y el nombramiento de una Comisión Asesora para proyectar el régimen de comercialización de los granos y la estructura y dependencia de los organismos pertinentes.

Fue esta Comisión la que proyectó el ordenamiento que luego fue sancionado por Decreto-Ley 19.667 del 24 de octubre de 1956, que derogó la Ley 14.378 y creó la Junta Nacional de Granos para sustituir al I.N.G.E. La Junta es una entidad autárquica con jurisdicción en todo el territorio de la República y sus relaciones con el Poder Ejecutivo deben ser mantenidas por intermedio del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación. Se sustrayó, pues, el organismo de la esfera del Ministerio de Comercio, volviendo al de Agricultura como la antigua Comisión de Granos, por considerárselo más afín y más conveniente para la mejor defensa de la producción agropecuaria. Este último temperamento triunfó en la Comisión Asesora por mayoría de solamente un voto.

La Junta está integrada por nueve miembros nombrados por el Poder Ejecutivo. El presidente se designa a propuesta del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Nación y cuatro vocales por proposición de cada uno de los Ministerios de Agricultura y Ganadería, de Comercio

e Industria, de Hacienda y de Transportes, el primero de los cuales ejerce la vicepresidencia. Los otros cuatro vocales representan, respectivamente, a las Asociaciones de Productores Agrícolas, a las Sociedades Cooperativas Agrarias, a la industria y al comercio de granos, los cuales se designan a propuesta en tema de las correspondientes entidades.

La Junta Nacional de Granos reúne las tres funciones que hemos mencionado: la de comercialización y regulación de la producción y comercio de granos; la de controlador de dicho comercio y la de administrar la red de elevadores.

Funciones y Atribuciones. — En primer lugar, la Junta tiene todas aquellas establecidas en la Ley de Granos 12.253 y en la 11.742 sobre red general de elevadores, en lo que no estuviera modificado por el Decreto-Ley que tratamos. Además, debe proponer al Poder Ejecutivo para su aprobación la fijación de los precios mínimos para los distintos granos; con autorización del Poder Ejecutivo ejercer el comercio de aquellos granos en cuya compraventa el Gobierno Nacional debe intervenir en defensa de la producción como consecuencia de la aplicación de los precios mínimos o cuando la regulación del mercado lo hiciere necesario, y comerciar los productos y subproductos oleaginosos cuando así se disponga; reglamentar la compraventa de granos; dictar normas que aseguren al agricultor el precio correcto del producto de acuerdo con los tipos y grados fijados en los "standards" o bases de comercialización; intervenir con su asesoramiento en la fijación de los aforos correspondientes a la negociación de cambio para la exportación de granos, así como en el trámite, discusión y cumplimiento de los acuerdos o convenios internacionales y contratos de compraventa concertados por el Estado en materia de granos; prestar su asesoramiento en la fijación de la política impositiva del Estado en lo referente a gravámenes a la producción y comercio de granos, así como asesorar a las entidades bancarias oficiales en los planes de créditos a la producción, a la industria y comercio de granos; fiscalizar las entidades que expiden certificados de depósito y "warrants" sobre granos; fiscalizar el pesaje de los granos en las distintas etapas de su comercialización o transporte, como también dictar normas de cumplimiento obligatorio para la conservación y desinfección, preservación y defensa de los granos en el mismo proceso; hacer las investigaciones necesarias para comprobar si se viola la Ley 12.905 de represión de los monopolios con respecto a la producción, comercio e industrialización de granos y formular en su caso las denuncias pertinentes; elaborar estadísticas técnico-comerciales necesarias para perfeccionar las transacciones y clasificación de los granos y para el asesoramiento y difusión de las calidades de los mismos en el interior y exterior del país; administrar y determinar la ubicación y características generales de los elevadores locales y terminales, silos y demás instalaciones de recepción, almacenamiento y embarque de granos que integran la red del Estado, además de realizar las obras de conservación, ampliación y demolición o venta de las existentes y proyección de nuevas instalaciones.

Recursos de la Junta. — La Junta cuenta en primer lugar entre sus recursos con una contribución a cargo de los exportadores de hasta el 2% sobre el valor FOB de los granos que se exportan y de otro a cargo de los industriales de hasta el 1% de aquellos que se industrializan, las

cuales deben ser fijadas anualmente antes del 30 de noviembre por la Junta con la aprobación del Poder Ejecutivo. En cuanto a la primera, alcanzan en la actualidad al $\frac{1}{2}$ %, mientras que la segunda no se aplica.

Además, dispone del producido de las tarifas, tasas y derechos que fija y percibe por los servicios en los elevadores y demás instalaciones de la red oficial y por las inspecciones y todo otro servicio que preste.

Integran también sus recursos las multas por infracciones a las disposiciones legales; los intereses, arrendamientos y tasas resultantes de la administración de los bienes que constituyen su patrimonio de afectación, así como las donaciones y legados que reciba.

Patrimonio. — El patrimonio afectado al cumplimiento de las funciones de la Junta está constituido por los elevadores locales y terminales, galpones, silos subterráneos y depósitos que integran la red oficial, con sus terrenos, embarcaderos y demás instalaciones accesorias, dependencias y anexas; los inmuebles, muebles, semovientes, derechos, créditos y otros valores públicos y privados que la Junta adquiera por cualquier título; las reservas que resultan de su ejercicio financiero y se incorporan a su patrimonio y los demás bienes que le fueran asignados por leyes o decretos.

El Decreto-Ley 19.697/36 contiene también un capítulo sobre normas de procedimiento con respecto a las infracciones contra las disposiciones legales en materia de granos, las sanciones y los recursos correspondientes.

III

LOS ELEVADORES DE GRANOS

1) Funciones y clasificación

Funciones. — Los elevadores son de una gran importancia para la comercialización y almacenaje de los granos. Ellos permiten efectuar las siguientes operaciones con el producto a granel, o seco suelto, no embolsado:

1) **Recepción.** — El grano llega al elevador a granel o embolsado, efectuándose el pesaje y extracción de muestras correspondientes. En su caso, las bolsas se vacían y el producto continúa a granel.

2) **Clasificación y limpieza.** — Los granos se clasifican y se efectúan las operaciones de limpieza para eliminar las impurezas.

3) **Secado.** — En caso de granos con un grado de humedad inconveniente, se efectúa su secado por un procedimiento en base a aire caliente.

4) **Almacenamiento.** — El grano que ha sido clasificado y se encuentra limpio y seco se destina luego a los silos de almacenamiento.

5) **Embarque.** — Según los casos, éste se efectúa directamente a las bodegas de los barcos o a vagones de ferrocarril.

Clasificación. — Los elevadores pueden ser locales o de campaña, regionales, terminales, de trasbordo y flotantes.

El elevador local o de campaña recibe el grano proveniente de la zona de su influencia directamente de chacra. En él, se extienden los certificados provisorios y el grano se almacena, previo su secado si es del caso y su limpieza cuando se cuenta con la maquinaria necesaria, hasta

que llegue al momento de su remisión a un elevador terminal o a un centro de consumo. El grano puede ser almacenado conservando o no la individualidad de cada partida.

El elevador regional cumple una función semejante a la anterior, pero su capacidad es mayor y por lo tanto más amplia su zona de influencia.

Los elevadores terminales reciben granos de los anteriores y también pueden hacerlo directamente de las zonas de producción. Su capacidad es también mayor que la de los anteriores y cuentan por lo general con más elementos para realizar las operaciones de acondicionamiento de la mercadería.

Elevador de transbordo es aquel por intermedio del cual se efectúa la carga de los buques. Facilita el embarque y puede ser flotante, arriándose a aquellos para embarcar el grano, evitándose así que los buques deban atracar al muelle.

2) Sistema de explotación de los elevadores

Los elevadores pueden ser explotados privadamente, como servicio público o en forma mixta.

En un sistema de explotación privada el propietario del elevador puede efectuar mezcla de granos, lo que constituye parte de su negocio, pues ello le permite obtener mediante la selección, mayor porcentaje de grano de tipo superior. Además, puede dedicarse por su cuenta al comercio de granos y puede o no admitir granos de terceros en sus instalaciones.

En la explotación como servicio público en cambio, no se pueden realizar mezclas ni dedicarse por su cuenta a actividades comerciales en granos. Además, deben recibirse granos de terceros y cobrar las tarifas autorizadas por los servicios.

En los Estados Unidos de América, la mayoría de los elevadores son privados, mientras que en el Canadá en general funcionan como servicio público.

3) Legislación argentina

En nuestro país, los elevadores se explotaban en forma privada hasta la sanción de la Ley 11.742.

Diversas leyes autorizaron al Poder Ejecutivo para contratar para empresas particulares la construcción y explotación de elevadores de granos en los puertos de la República o en las estaciones de ferrocarril, otorgándose a tal efecto concesiones con términos de hasta 20 ó 40 años. Tales fueron las Leyes N° 3451 de 1896 y N° 1908 de 1900.

Posteriormente, con el fin de que los productores contasen con lugares de depósito para los granos mientras debían esperar los vagones de carga, la Ley 4207 de 1903 estableció que en toda estación ferroviaria ubicada en zona de producción agrícola debis construirse un tinglado que tuviese suficiente capacidad para almacenar todo el cereal que los productores envasen a ella para su ulterior transporte. El ferros-

rtil no tenía derecho a cobrar ninguna contribución por el almacenaje del grano hasta que fuese embarcado en los vagones.

El número de elevadores que se construyeron no fué muy grande, siendo levantados en general por las compañías exportadoras privadas en los puertos de embarque para facilitar sus operaciones. A partir de 1930 la Asociación de Cooperativas Argentinas construyó diversos elevadores en algunas zonas de producción y una terminal en Rosario.

En 1931 fué aceptada una propuesta de la Compañía canadiense Howe de construir 600 elevadores mediante el 12 % de comisión sobre las obras y el pago en títulos, reservándose la Compañía la comercialización de los cereales. Algunos meses más tarde se dejó sin efecto la medida otorgándose la concesión a la Asociación de Cooperativas Argentinas, que luego también se suspendió.

A) *La Ley 11.742 sobre red general de elevadores de granos*

En el año 1933 se sancionó la Ley 11.742 que autorizó la construcción de una red general de elevadores de campaña y terminales, para la limpieza, desecación, clasificación y almacenamiento de los granos e instalaciones de desgrane donde se jugara conveniente. La Ley dispone que la red debe funcionar como servicio público.

Durante el debate parlamentario la minoría de la Cámara de Diputados sostuvo que debía atribuirse su construcción a las cooperativas agrarias, pero finalmente se impuso el criterio de la mayoría de que debía encomendárselo al Estado, por su mayor capacidad técnico-económica.

A tal efecto se creó la Dirección Nacional de Elevadores de Granos como entidad autónoma. Sus siete miembros eran nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, representando su presidente y uno de los vocales al Poder Ejecutivo y los otros cinco a los bancos oficiales y particulares que acordaban préstamos agrarios, a las asociaciones gremiales agrarias, a las cooperativas agrícolas, a las bolsas de cereales y a las empresas ferroviarias.

Las atribuciones y deberes de esta Dirección eran los siguientes: administrar la red de elevadores; fijar las normas de su funcionamiento; arrendar los elevadores dando preferencia a las asociaciones de agricultores o cooperativas y, si se concediesen a una empresa privada, ésta no podría comerciar con cereales directa o indirectamente; autorizar la construcción de elevadores locales y terminales a empresas privadas, según las necesidades correspondientes y siempre que funcionen como servicio público, sólo almacenen granos de terceros, cobren las tarifas de los elevadores oficiales y se sometan a las disposiciones y reglamentos que expida la Dirección. Los elevadores existentes a la fecha de la sanción de la Ley, podían inscribirse como públicos siempre que cumplieren estas últimas condiciones.

Sólo los elevadores públicos o inscritos como tales pueden extender los certificados y "usurants".

La Ley autorizó al Poder Ejecutivo a emitir títulos públicos por valor de 100 millones de pesos para hacer frente a los gastos necesarios, recursos que fueron luego ampliados por sucesivas disposiciones. Poste-

riormente, por Decreto 16.070/56, ratificado más tarde por Ley 13.895, se incrementaron estos recursos con una contribución a cargo de los exportadores del 1.36% del importe de la venta de granos y derivaciones...

Como ya hemos expresado, al crearse la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, la Ley 12.253 le encargó las funciones atribuidas por la Ley 11.742 a la Dirección Nacional de Elevadores de Granos que en esa forma desapareció. Estas mismas funciones pasaron luego por Ley 14.378 al Instituto Nacional de Granos y Elevadores y en la actualidad, como hemos visto, se encuentran a cargo de la Junta Nacional de Granos en virtud del Decreto-Ley 19.697/56. La construcción de los elevadores corresponde al Ministerio de Obras Públicas, de acuerdo a los planes trazados por la Junta.

B) Expropiación de Elevadores e Instalaciones Portuarias

El art. 14 de la Ley 11.742 autorizó al Poder Ejecutivo a adquirir mediante compra directa o a expropiar los terrenos necesarios en cualquier parte del país para la ejecución de la ley, a cuyo efecto declaró de utilidad pública los que fueran necesarios para la construcción de elevadores y sus dependencias. También se autorizó a comprar, *ad referendum* del Congreso, o expropiar cualquiera de los elevadores existentes en el país si fuese conveniente utilizarlo como parte integrante de la red a construir, a cuyo efecto se lo declaró de utilidad pública.

En virtud de esta disposición, en el año 1944 el Poder Ejecutivo decidió, mediante el Decreto 10.107, luego ratificado por Ley 13.892, la expropiación del uso de todas las instalaciones cualquiera fuese su naturaleza, tales como elevadores, cargueros, galpones, tinglados, etc., y su utillaje, maquinaria y dependencias que fueran susceptibles de utilizarse para recepción, almacenamiento, acondicionamiento y embarque de granos, ubicadas en los recintos portuarios o en las inmediaciones de los mismos. Se exceptuaban las instalaciones de los molinos harineros y establecimientos fabriles utilizados exclusivamente para las operaciones industriales de los mismos. También se declaraba la caducidad de los arrendamientos y cesiones con carácter precario de los depósitos, galpones, tinglados y demás sitios de propiedad fiscal ubicados en puertos destinados a los mismos fines.

A tal efecto, la Comisión Nacional de Granos y Elevadores debía tomar posesión de las instalaciones mencionadas y convenir con los propietarios, *ad referendum* del Poder Ejecutivo, las condiciones y precios de los arrendamientos. Si los propietarios no se avinieran a la entrega o a las condiciones y precios del arrendamiento debían promoverse los juicios de expropiación pertinentes, solicitándose la posesión inmediata.

Se encomendaba a esa Comisión la explotación de los elevadores y demás instalaciones cuyo uso se expropiaba.

El art. 7 del Decreto 10.107 dispuso que la Junta Reguladora de la Producción Agrícola no aplicaría ni vendería granos para exportación que no estuviesen depositados en instalaciones a cargo de la Comisión Nacional de Granos y Elevadores. En el caso de recibirse mercadería en instalaciones privadas no ubicadas en zona portuaria, ella sería recibida por la Comisión en el lugar de depósito, cobrando por los movimientos las tarifas vigentes.

Si bien fué convenido el arrendamiento de algunas instalaciones en las condiciones establecidas, en la mayoría de los casos las firmas propietarias no aceptaron el monto ofrecido y debieron iniciarse los juicios de expropiación. Posteriormente, por considerar que la expropiación de uso no resultaba suficiente sino que se hacía necesaria la expropiación del dominio, ésta se dispuso por Decreto 9626/46, ratificado luego por la Ley 13.892. A este efecto se modificaron en la forma correspondiente las demandas iniciadas.

En esta forma, la explotación de los elevadores y demás instalaciones expropiadas pasó a la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, hoy Junta Nacional de Granos.

Se considera que estas instalaciones constituyen un eslabón esencial en el proceso de comercialización de los granos, asegurándose una mayor defensa de los productores si ellos se encuentran en manos del Estado y no de firmas particulares, pues en esa forma estarán a disposición de cualquier usuario. En efecto, si los compradores y vendedores de granos son a su vez los dueños de esas instalaciones indispensables para su comercialización, pueden imponer a lo productores condiciones de monopolio que perjudiquen a éstos en la percepción del precio que les corresponde por sus granos.

C) Situación Actual de la Red de Elevadores

La red oficial comprende en la actualidad las siguientes instalaciones:

En puertos y antepuertos:

a) En explotación. — Para granal, elevadores cuya capacidad es de 955.730 toneladas y silos subterráneos para 175.000 t. Para embolsado, gápones y tringales de 365.300 t. de capacidad y tringales de emergencia para 130.670 t. El total conjunto para granal y embolsado es de 2.126.800 toneladas.

b) En construcción. — Se cuentan silos subterráneos para 1.350.108 toneladas y se encuentra planeada la construcción de elevadores de una capacidad de 173.000 t.

En cuanto a las instalaciones de campaña, existen en explotación elevadores con 205.940 t. de capacidad, ubicados en las provincias de Santa Fe y Córdoba. Recientemente se ha inaugurado el primer elevador de campaña en la provincia de Buenos Aires, en la localidad de Cnel. Pringles, con una capacidad de almacenaje de 5.300 t. Además, se encuentran en construcción en esta Provincia elevadores con una capacidad total de 40.000 toneladas y silos subterráneos en las tres provincias mencionadas para 454.740 t. Por su parte, se ha programado la construcción de elevadores en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, y La Pampa con una capacidad total de 96.000 t. y silos subterráneos para 175.400 t.

Con respecto a las instalaciones privadas, se encuentran en explotación en la Provincia de Buenos Aires elevadores con una capacidad total de 97.327 t., en la Provincia de Córdoba de 112.295 t. y en la de Santa Fe de 174.690 t.

En cuanto a silos subterráneos privados, en la Provincia de Córdoba existen con un total de capacidad de 19.000 t. y en la de Santa Fe con 51.500 t.

En total, las cooperativas poseen 189 instalaciones, comprendiendo elevadores con una capacidad de 192.022 toneladas y silos subterráneos de 46.000 t., que suman 238.022 t. Los acopiadores tienen 183 instalaciones, con elevadores de 192.290 t. de capacidad y silos subterráneos de 17.000 t., cuya suma es de 209.290 t.

El total es así de 372 instalaciones privadas, representadas por elevadores de 384.312 t. y silos subterráneos de 63.000 t., lo que significa una capacidad total de 447.312 t.

El total de capacidad a granel del país es así, en la actualidad, de 1.790.182 toneladas. Esta cifra indica que la construcción de elevadores no se ha efectuado hasta el presente con el ritmo debido, pues para movilizar nuestra producción de granos íntegramente a granel se estima que se requerirán instalaciones con una capacidad de 9.000.000 de toneladas.

Como surge de las cifras que hemos mencionado, se hallan ya en ejecución planes de construcción que aumentarán notablemente nuestra capacidad de granel. Cuando se logre el objetivo indicado, con la eliminación de la necesidad de bolsas para el envasamiento de los granos, se podrá ahorrar alrededor del 90 % de las importaciones de arpillera. Además, el movimiento a granel reduce en forma significativa los costos de producción, movimientos, acarreos, fletes y almacenamientos.

Paralelamente, para que el ciclo pueda cumplirse en su totalidad a granel, es necesario que los productores instalen silos de chacra, lo que la Junta Nacional de Granos fomenta mediante el otorgamiento de las correspondientes bonificaciones.

¹ Se estima que dicho subsidio importaba \$ 900.000 para la molienda del año. Debe observarse, sin embargo, que el Ministerio de Comercio e Industria, de acuerdo con facultades que le corresponden, ha establecido precios máximos de venta para la harina de trigo y la semola y sémola, economizadas vigentes los fijados por la Resolución Ministerial N° 1.349 de 31 de agosto de 1957.

² En la práctica, el sistema de certificación previsto en la ley 12.153 aún no ha sido aplicado íntegramente, tendiéndose a lograrlo en la actualidad.