

Las políticas públicas 1984/2014 y su impacto sobre el diferencial de precios en las exportaciones granos y la evolución de Cargill y de la Asociación de Cooperativas Argentinas.

José Pierri¹

Introducción

El diferencial negativo de precios en la exportación de granos para Argentina fue analizado por diversos autores que señalaron que en los años 80 las razones principales de los bajos precios fueron el alto costo portuario, las ineficiencias del transporte fluvial y/o la subfacturación de las ventas externas por parte de los exportadores.

Este trabajo busca describir y analizar la evolución y eventuales diferencias en los precios, destinos y otros aspectos de la exportación los principales granos y derivados en relación a las políticas públicas ensayadas en tres períodos; la década del 80, la de los '90 - cuando se llevó a cabo una profunda reforma que pretendió eliminar el aquellos sobrecostos mediante un proceso de privatización y desregulación de la comercialización - y el período posterior 2002/13 en el que se retornó a una política de mayor regulación y control.

Con el objeto de avanzar en las consecuencias de las políticas públicas a lo largo de ese período analiza semejanzas y diferencias en el desempeño Cargill y de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) - representativas de empresas transnacionales y del sector cooperativo nacional respectivamente- a partir del análisis de la evolución exportadora de ambas empresas y puntualmente del estudio de las ventas externas del Puerto Quebracho (Cargill) y del Puerto San Lorenzo (A.C.A) en el último año del estudio, aspecto que permite avanzar en consideraciones sobre las transformaciones ocurridas en esas décadas.

Se utiliza como principales fuentes estadísticas distintas publicaciones y bases de datos oficiales del Ministerio de Agricultura, Ganadería, y Pesca; la Dirección Nacional de Puertos y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y de las Bolsas de Comercio de Rosario y de Cereales de Buenos Aires.

Los diferenciales de precio en las exportaciones de granos en Argentina.

La Ley del Precio Único fue estudiada por la teoría económica desde sus inicios. En tiempos recientes Paul Krugman y Maurice Obstfeld afirmaron *“La ley del Precio Único establece que en los mercados competitivos, en los que no ni existen barreras oficiales al comercio, tales como aranceles, los productos idénticos vendidos en diferentes países , deben tener el mismo precio, cuando este venga expresado en términos de una misma moneda”* (Krugman y Obstfeld; 1991,438) y diversos trabajos analizaron su vigencia en el comercio externo de granos desde Argentina en las últimas

¹Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Investigación de la Producción y Comercio de Granos (PROINGRA), Buenos Aires, Argentina.

décadas². De acuerdo con la Ley, de cumplirse las condiciones señaladas por Krugman y Obstfeld los precios FOB de exportación argentina de granos deberían equipararse a los de los mercados más representativos a nivel mundial y los eventuales diferenciales de precio se originarían por los costos de transporte o disrupciones causadas por la intervención estatal.

Distintos autores describieron y analizaron las razones de los diferenciales negativos para las ventas externas de granos argentinos. León, Rossi y Cocchi (1987) subrayaron el carácter elusivo y/o ilegal en el comportamiento de las empresas que subvaluaban sus exportaciones y, en el mismo sentido, la Junta Nacional de Granos (JNG) destacó los diferenciales negativos en las declaraciones de las empresas privadas respecto de los precios de las ventas oficiales en el año 1984³. Desde otra perspectiva, el Instituto de Investigación en Economía y Desarrollo de la Universidad Austral atribuyó a las ineficiencias del sector portuario la razón principal de los diferenciales.

“En décadas anteriores los servicios portuarios en la Argentina eran provistos completamente por el Estado nacional, quien se encargaba de administrar los puertos, llevar a cabo las inversiones en infraestructura y plantear la política portuaria nacional.....La operatoria portuaria se fue transformando en un sinónimo de alta ineficiencia, excesivos tiempos muertos, despilfarro de recursos y, en definitiva, pérdida de competitividad de las actividades productivas nacionales frente al resto del mundo....” (IDIED / Univ. Austral 1998, 10)

Por su parte, el Centro de Estudios Estratégicos (CEE) destacó los efectos negativos del Convenio de Charters de 1914 que estableció un precio único en puertos argentinos para estimar el valor de las exportaciones. El CEE afirmó que el criterio de adoptar un único precio causó perjuicios fiscales y de ingreso de divisas a nuestro país y destacó la necesidad de establecer diversos precios FOB para las exportaciones en cada puerto, contemplando las sensibles ventajas de volumen de carga al que acceden los buques que atracan en el puerto de Bahía Blanca frente a los ubicados en el río Paraná en cercanías de Rosario. El “falso flete” ocasiona un alto costo por tonelada transportada desde aquellos puertos fluviales como consecuencia de afrontar días de navegación, costos de uso de la Hidrovía y puertos, y, principalmente, de obligar al transporte con buques con media carga, producto del relativo bajo calado de la vía de navegación a través del río Paraná⁴.

El comercio externo de granos 1980/89

En la década del 80 el sistema de comercio exterior de granos era “mixto”; el Estado regulaba el funcionamiento del mercado por medio de la JNG que fijaba/orientaba los

² Algunos de los trabajos que analizaron la vigencia de la Ley del precio Único en el comercio externo de granos son los de Lema y Brescia (1998), Terré (2008) y Cabrini (2007). Giorgetti, Calvo y Salvador (2007) señalaron *“Un trabajo que analiza esta Ley (de Precio Único) es el de Lema y Brescia (1998) quienes exploran que para el período 1991/97 los precios internos de las commodities argentinas han transitado un sendero de largo plazo que es equivalente al observado en Estados Unidos. Los autores concluyen que los resultados empíricos les permiten aportar evidencia a favor del cumplimiento de la ley de un solo precio para estos productos en el período examinado”* (Giorgetti y otros, 2007:81).

³ La JNG publicó una solicitada en el Diario Clarín del 13/09/1984 (pág. 39) en la que precisaba las diferencias de precio entre las declaraciones propias y la del sector privado.

⁴ “Las operaciones de comercio y transporte mareofluvial de granos en la cuenca del Plata”, Centro de Estudios Estratégicos, Doc. Trabajo 309, Buenos Aires, Enero de 2002.

precios internos, compraba parte de la cosecha para asegurar el abastecimiento doméstico y actuaba como agente de exportación. La JNG establecía los precios mínimos FOB que servían de base para el cálculo de los derechos de exportación, mientras que los porcentajes de retención eran fijados desde el Ministerio de Economía o por Decretos del Poder Ejecutivo (sufrieron rectificaciones durante el período militar y los gobiernos democráticos posteriores⁵). Hasta finalizar esa década estuvo vigente el Decreto 2561/64 del gobierno del Dr. Arturo Illia que estableció la obligatoriedad de liquidar en el país las divisas provenientes de las exportaciones, debiendo ser ingresadas y negociadas en el mercado único de cambios administrado por el Banco Central.

En materia de infraestructura, el sistema mostraba deficiencias. Lamarca señala, en efecto, que las falencias portuarias, consistentes en el déficit de amarre, almacenamiento y elevación ocasionaban que la cuestión del acceso a permisos de embarque fuese un elemento fundamental para lograr buenos resultados⁶. El Estado tenía el control de puertos fluviales y marítimos, pero era creciente la influencia de puertos privados creados por el Decreto-Ley 22108/79 que autorizó la explotación privada de elevadores terminales, almacenamiento y embarque de granos bajo el régimen de servicio público. Aquel decreto pareció estar dirigido solo al comercio de granos ya que fueron empresas dedicadas a esa actividad las que instalaron puertos sobre el río Paraná en cercanías de Rosario.

Otro elemento que conspiraba contra la eficiencia del transporte era el relativo escaso calado del río Paraná desde el Río de la Plata y hasta las cercanías de Rosario, obligando a que los barcos debieran salir con limitadas cargas en sus bodegas que debían ser completadas en el puerto de Bahía Blanca (durante la presidencia de Raúl Alfonsín se inició el dragado y se transformó en un puerto de aguas profundas⁷) o los del sur del Brasil. Esas cuestiones eran causantes del alto costo portuario y junto a otros aspectos, conspiraban contra la rentabilidad de los productores y los precios de las exportaciones. Lamarca y Regúnaga (1990, 190) señalaron al referirse a ese período *“Debe apuntarse que la Argentina viene haciendo en los últimos años grandes sacrificios de precios, bajo los niveles internacionales de referencia para colocar sus excedentes. Esta es la única salida con que ha contado el país para mantener su inserción en mercados internacionales altamente distorsionados por los subsidios de todo tipo de sus principales protagonistas”*.

1989/2001 Desregulación y privatización del comercio

A partir de 1989 y hasta el año 2001 se instrumentó una política de desregulación y privatización de la economía en lo interno y en el comercio exterior, procurando establecer las condiciones de una inserción perfecta en el mercado mundial, que, de

⁵ Por ejemplo, las retenciones en trigo fueron de 25% (1982), 18% (1983), 18%-24% (1984), 15%-26% (1985), 5% (1986), 0% (1987-1988) y 20%-30% (1989-1991) y en soja del 25% (1982-1983), 31% (1984), 25%-32% (1985-1986), 11%-15% (1987-1988) y 20%-30% (1989-1991).

⁶ “...yo diría que en ese periodo en parte es eso y en parte, que en aquel momento el tema de la logística era muchísimo más importante que ahora. Es decir, aquel que tuviera cupos portuarios y que tuviera trenes, o sea tuviera mejor manejo del transporte poseía un factor de mucho peso”. Entrevista a Patricio Lamarca, Jefe de Planeamiento Comercial (1981/83) y Subgerente Comercial de la JNG 1983/86 en Pierri (2014, 275).

⁷ El gobierno adjudicó, a través del decreto 835/88, a la empresa soviética Technostroyexport el dragado del canal de acceso, el antepuerto y la zona de maniobras del puerto de Bahía Blanca. La obra finalizó en julio de 1990.

acuerdo con la teoría, debería hacer converger los precios de exportación con los internacionales y eliminar los diferenciales negativos de precio.

En julio de 1989 un alto ejecutivo de la empresa Bunge y Born – importante exportadora de granos – fue designado Ministro de Economía. Entre las primeras medidas que tomó la nueva gestión fue retirar el financiamiento estatal a la JNG, medida que, en la práctica, la excluyó de los mercados interno y externo de granos. Posteriormente, el decreto 2284/91 disolvió la JNG y se eliminaron los derechos de exportación en su casi totalidad⁸ y el decreto 530/91 derogó la normativa que obligaba a liquidar en el país los montos de las exportaciones de granos.

Los considerandos del decreto 2284/91 de Desregulación Económica reflejan el enfoque teórico que sustentó las políticas de desregulación y privatización, así señala *“se torna imperioso instrumentar medidas y dejar sin efecto otras existentes, con el objeto de facilitar el comercio interno y externo, propendiendo a la desregulación de distintos mercados y a la simplificación del sistema tributario, que por su complejidad afecta directamente a los consumidores, a importantes sectores productivos y a los exportadores”*. Respecto del comercio exterior el decreto afirmó *“la persistencia de restricciones que limitan la competencia en los mercados o que traban el desarrollo del comercio exterior contribuyen a distorsionar artificialmente los precios relativos entre el conjunto de bienes y servicios comercializados exclusivamente en el mercado interno y los bienes comercializados en mercados externos, y que tales distorsiones afectan la competitividad externa de la economía nacional”*.

La desregulación y privatización del comercio de granos fue una estrategia reclamada por los actores económicos privados involucrados en el sector. En el Anuario 1992/1993, la Bolsa de Cereales de Buenos Aires, entidad representativa de la cadena agroindustrial⁹, afirmó refiriéndose a la intervención estatal en ese mercado vigente hasta los años 80; *“no ha hecho sino distorsionar el comportamiento de las variables esenciales del comercio de granos, lo cual repercutió en la evolución de la estructura misma del comercio. Sus naturales usos y costumbres comerciales tuvieron que adecuarse a requerimientos impuestos por el Estado como comerciante; como almacenador; como arbitrador del tipo de cambio; como regulador de precios internos; como regulador de la limitación de cada empresa en su participación en las exportaciones granarías”*¹⁰.

Mediante la ley 24093 de junio de 1992 se modificó el sistema portuario nacional, transfiriendo a las provincias la potestad sobre los mismos y permitiendo la privatización en su operatoria. El nuevo marco legal convirtió, en muy breve tiempo, a las grandes empresas comercializadoras de granos en propietarias de terminales

⁸ El Decreto 2284 del 31 de octubre de 1991 dispuso la disolución de la JNG. Varias resoluciones del Ministerio de Economía disminuyeron paulatinamente los niveles de retención a partir de 1990 y en 1991 por resolución 159/91 ME del 22/3/1991 se eliminaron los derechos de exportación para los granos, excepto para la soja y el girasol que solo tributarían un 6 % del valor de las ventas.

⁹ Entre las entidades adheridas a la Bolsa de Cereales de Buenos Aires y que forman parte de su Directorio se encuentran entidades representativas de productores primarios como la Sociedad Rural Argentina, Federación Agraria Argentina, Coninagro y Confederaciones Rurales Argentinas, la Federación de Centros de Acopiadores de Cereales y otras entidades vinculadas al comercio y entidades industriales como la Cámara de la Industria Aceitera de la Rep. Argentina, Cámara Argentina de Productores Avícolas, Federación de la Industria Molinera entre otras muchas entidades

¹⁰ Bolsa de Cereales, *Número estadístico 1992/93*, Buenos Aires, Bolsa de Cereales, 1993, p. 12.

portuarias bajo la forma jurídica de puertos privados industriales¹¹, donde localizaron sus plantas aceiteras. La legislación de aquella década estableció condiciones que permitieron a los nuevos administradores de puertos recortar derechos laborales a empleados portuarios¹² y limitar los derechos de protesta y huelga¹³.

En el terreno de la navegación se tomó la decisión de aumentar el dragado del Río Paraná y concesionar el mantenimiento de esa vía fluvial desde donde están ubicadas instalaciones de la industria aceitera procesadora de soja en cercanías de Rosario hasta el Río de la Plata. En enero de 1994 la Secretaria de Transportes de la Nación llamó a licitación pública con el objeto de alcanzar la modernización, ampliación, operación, mantenimiento y señalización de la Hidrovía del río Paraná entre su kilómetro 584 (cercano a la ciudad de Santa Fe, lugar que se preveía funcionaría como centro concentrador de las exportaciones de granos de las provincias del norte del país) y su desembocadura en el Río de la Plata, llevando el calado de 28 a 32 pies en etapas sucesivas¹⁴, buscando permitir la navegación de buques con mayor carga y, por ende, abaratar el flete fluvial y marítimo que castigaba los precios FOB.

Efectos de la desregulación del comercio sobre los diferenciales de precio

Anteriores trabajos han destacado la profunda transformación del comercio de exportación resultado de la desregulación y privatización (Pierri, 2006, 2007, 2010). Aquellas medidas, sumadas a la legislación que permitió crear puertos industriales privados, originó un fuerte proceso de concentración y extranjerización de las firmas exportadoras del complejo sojero que desplazaron a empresas medianas y cooperativas nacionales que participaron de la cúpula de empresas exportadoras de grano, aceite y harina de soja hasta fines de los años 80.

En lo referido al objetivo de medir el impacto sobre los diferenciales de precio, no hubo trabajos que estudiaran el resultado efectivo de los objetivos declamados por los impulsores de la política de desregulación y privatización.

Este trabajo aborda la cuestión tomando como base de datos la proporcionada por la Oficina de Información Estadística del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que permite conocer los embarques mensuales de granos por destino con sus correspondientes volúmenes y precios. Por razones de espacio de la publicación solo se aborda el estudio de las ventas externas de harina de soja (ocupa el primer lugar en volumen dentro del conjunto de exportaciones de granos y sus derivados) que por

¹¹ La ley de Actividades Portuarias 24093 y el Decreto ley 769/93 establecen el marco legal de estos puertos privados que incluyen la actividad industrial.

¹² El decreto 817/92 de desregulación marítima y la reglamentación de la ley 24093 mediante el decreto 769/93 suspendieron los convenios colectivos del sector, establecieron la libre contratación, la eliminación de ajustes salariales automáticos y normas “que conspirasen contra la productividad laboral”.

¹³ El cercenamiento de derechos laborales y del derecho de huelga fue parte en la década del '90 de similares iniciativas respecto del derecho laboral en la mayoría de los países, orientados a establecer mecanismos de mercado en los contratos laborales portuarios, establecer cláusulas que limiten el derecho de huelga. Ver *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, Cuadernos CEPAL, Santiago de Chile, 1996.

¹⁴ En el presente se sigue considerando la posibilidad de aumentar el calado en todo el curso del río Paraná hasta su confluencia con el río Paraguay y la de este hasta el puerto de Asunción. Ver información en la Secretaria de Transporte de la Nación, Subsecretaria de Vías Navegables.

destino alcanzaron cifras mayores a 80.000 toneladas mensuales. La base de datos no aclara que puertos argentinos fueron los de origen, cuestión que hubiese sido de gran interés para verificar eventuales diferencias de precios por sitio de embarque (y, por ende, de empresas).

En el cuadro 1 puede observarse los embarques mensuales de harina de soja mayores a 80.000 Tn. por destino de los años 1986, 1987 y 1988 (previos a la desregulación económica) y en el cuadro 2 los correspondientes al año 1998, luego de privatizarse los puertos, construida la Hidrovía y ya implementadas todas las medidas de liberalización económica. Se toman tres años de los '80 – de menor número de casos anuales – para compararlos con un solo año, 1998, que presenta un número de embarques equivalentes a los de los tres años citados. En ambos cuadros se comparan los precios promedio de cada mes de los embarques por destino desde puertos nacionales con los correspondientes a los del Puerto de Rotterdam en los mismos meses, operación que permite calcular la evolución de los diferenciales de precio en los dos períodos.

Cuadro I: Exportaciones de Pellets de Soja. Destino, volumen, precios y diferenciales de precio (embarques mensuales mayores a 80.000 Tn. por destino).

Mes/año	Destino	Volumen	US\$ /Tn.	US\$ / tn. Rotterdam	Dif. Puertos Arg./Rotterdam
may-86	P. Bajos	100.660	169	184	-8,15%
jun-86	P. Bajos	121.290	166	182	-8,79%
jul-86	P. Bajos	146.428	166	181	-8,29%
ago-86	P. Bajos	130.260	167	189	-11,64%
sep-86	Checooslov.	84.519	174	198	-12,12%
sep-86	P. Bajos	144.006	171	198	-13,64%
oct-86	Checooslov.	104.071	176	196	-10,20%
oct-86	P. Bajos	126.196	170	196	-13,27%

feb-87	URSS	103.167	175	183	-4,37%
jun-87	P. Bajos	82.635	186	214	-13,08%
jun-87	URSS	216.236	179	214	-16,36%
jul-87	P. Bajos	135.473	189	204	-7,35%
jul-87	URSS	186.253	186	204	-8,82%
ago-87	P. Bajos	121.156	187	194	-3,61%
ago-87	URSS	192.018	183	194	-5,67%
sep-87	P. Bajos	87.007	178	207	-14,01%
oct-87	URSS	106.294	186	214	-13,08%
nov-87	P. Bajos	89.582	189	239	-20,92%

jun-88	P. Bajos	189.047	220	242	-9,09%
jul-88	P. Bajos	152.794	232	231	0,43%
jul-88	URSS	286.211	248	229	8,30%

ago-88	Bélgica	91.532	214	237	-9,70%
ago-88	P. Bajos	127.299	221	251	-11,95%
ago-88	URSS	474.889	229	314	-27,07%
sep-88	URSS	322.507	274	296	-7,43%
oct-88	P. Bajos	107.776	275	290	-5,17%
oct-88	URSS	255.717	273	303	-9,90%
nov-88	URSS	273.772	267	298	-10,40%
dic-88	P. Bajos	99.865	274	295	-7,12%
dic-88	URSS	287.097	268	295	-9,15%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC y de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

La transformación del sistema de comercio operado en la década del '90 no logró una disminución significativa de los diferenciales de precio, pero originó cambios en los destinos y en los flujos mensuales de volúmenes de exportación (ver cuadro 2).

Cuadro 2: Exportaciones de Pellets de Soja. Destino, volumen y precios (Embarques mensuales mayores a 80.000 Tn. por destino).

Mes/año	Destino	Volumen	US\$ /tn.	US\$ / tn. CIF Rotterdam	Dif. Puertos Arg./Rotterdam
ene-98	P. Bajos	100.619	226	233	-3,00%
feb-98	Italia	110.817	210	229	-8,00%
abr-98	P. Bajos	118.257	148	172	-13,95%
may-98	China	326.173	156	172	-9,30%
may-98	Malasia	80.229	146	172	-15,11%
may-98	Italia	168.733	154	172	-10,46%
jun-98	Egipto	100.109	147	162	-9,25%
jun-98	China	140.433	145	162	-10,49%
jun-98	España	144.709	147	162	-9,25%
jun-98	Italia	147.904	147	162	-9,25%
jun-98	P. Bajos	138.729	140	162	-13,58%
jul-98	China	105.404	141	158	-10,75%
jul-98	Bélgica	100.219	149	158	-5,69%
jul-98	España	159.057	153	158	-3,16%
jul-98	Italia	128.627	153	158	-3,16%
jul-98	P. Bajos	110.581	144	158	-8,86%
ago-98	Egipto	108.787	140	146	-4,10%
ago-98	Irán	117.305	146	146	0,00%
ago-98	Bélgica	113.759	143	146	-2,05%
ago-98	España	189.298	138	146	-5,47%
ago-98	Italia	184.817	146	146	0,00%

ago-98	P. Bajos	157.625	138	146	-1,36%
sep-98	China	216.430	135	145	-6,89%
sep-98	Bélgica	96.656	132	145	-8,96%
sep-98	España	156.790	134	145	-7,58%
sep-98	Italia	163.011	143	145	-1,37%
sep-98	P. Bajos	110.968	132	145	-8,96%
oct-98	China	270.568	136	152	-10,52%
oct-98	Tailandia	84.893	134	152	-11,84%
oct-98	España	125.883	136	152	-10,52%
oct-98	P. Bajos	104.105	128	152	-15,78%
oct-98	Italia	173.168	155	152	1,98%
nov-98	Dinamarca	97.298	137	164	-16,46%
nov-98	España	116.280	125	164	-23,78%
nov-98	Italia	142.663	150	164	-8,53%
nov-98	P. Bajos	108.441	135	164	-17,68%
dic-98	España	177.232	156	164	-4,87%
dic-98	Italia	166.745	163	160	1,87%
dic-98	P. Bajos	232.248	146	164	-10,97%
dic-98	Portugal	108.037	163	164	0,00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por INDEC y Anuarios de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires.

Los diferenciales de precio no disminuyeron significativamente. En los tres años citados de la década del '80 hubo 13 diferencias negativas mayores al 10% sobre un total de 30 casos en tanto en el año 1998 hubo también 13 sobre 39 casos con embarques mensuales mayores a 80.000 toneladas. La disminución de los diferenciales negativos fue menor en relación a las altas expectativas originadas en la liberalización del sistema. De igual manera, frente a dos ocasiones en que hubo diferencias mayores al 20% en los años 80 también existió un diferencial negativo mayor al 20 % en el año 1998 (exportación a España de noviembre).

En los años 80 los Países Bajos eran el mayor destino (16 ocasiones sobre 30 embarques mensuales mayores a 80.000 Tn), seguido por la URSS (9 ocasiones). La concentración de exportaciones por destino era manifiesta y los embarques mensuales más significativos estaban dirigidos a países europeos. Los datos del año 1998 permiten observar la disminución significativa de los Países Bajos como destino (9 casos sobre 37) y la diversificación de los principales importadores, encontrándose entre ellos países asiáticos (China, Tailandia, Malasia e Irán) y Egipto.

Un aspecto destacable y contradictorio con los supuestos mayores diferenciales de precio negativos en las exportaciones hacia destinos lejanos, es que la mayoría de las ocasiones en que se observan diferenciales negativos mayores al 10% respecto de los precios Rotterdam en 1998 se concentran en exportaciones hacia países europeos (8 ocasiones en total) y no en las realizadas hacia lejanos países asiáticos (4 ocasiones que incluyen 2 a China y 1 a Malasia y Tailandia), lugares que por la distancia y el mayor

costo del flete deberían haber originado, de acuerdo al enfoque ortodoxo, menores precios de exportación.

Control estatal del comercio de granos y apropiación de renta 2002/2011

Con posterioridad a la crisis económica del año 2001 se reimplantaron los derechos a la exportación (retenciones) de granos. El tipo de cambio, luego de una fuerte devaluación que llevó en un primer momento a cuadruplicar el valor del dólar, se mantuvo casi inamovible en orden a las \$ 3 por dólar por seis años, situación que sumada al paulatino aumento de los precios a partir del años 2007 y extraordinario en el 2008, originó muy altas rentabilidades en la producción de granos, situación que indujo al gobierno a establecer un sistema de retenciones móviles en momentos del pico de precios, buscando capturar una parte mayor de la renta agraria cuando los precios FOB crecieran de manera extraordinaria¹⁵. La medida motivó una protesta generalizada de las entidades representativas del sector que durante cuatro meses de 2008 (marzo a junio) cortaron rutas y paralizaron el comercio, logrando, finalmente, el rechazo de la iniciativa de gobierno.

Respecto del grado de la concentración del comercio, luego de la crisis de los años 2001/2002, la situación no varió sustancialmente respecto a los 90; se mantuvo el control de un pequeño grupo de grandes empresas privadas multinacionales o nacionales y hubo un leve crecimiento porcentual sobre el total en la participación de entidades cooperativas, pero sin alcanzar volúmenes significativos en los despachos (Pierri, 2009).

Si bien el Estado no recreó una institución similar a la ex JNG que le permitiera participar directamente en el comercio, modificó ese mercado a través de una serie de normas que le restituyeron su carácter de regulador y de control físico del comercio.

En el último año de ejercicio de la presidencia de Fernando de la Rúa se aprobó la Resolución AFIP 991/2001 que estableció la obligatoriedad de inscripción en el Registro Fiscal de Operadores de Granos, facultando a los inscriptos a ser agentes de retención de impuestos. La norma tuvo como objetivo mejorar la fiscalización y dejar fuera a aquellos operadores no registrados. En noviembre de 2001 el Decreto PEN 1405/2001 facultó a la SAGPyA, a través de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), profundizar la persecución de la evasión impositiva y mejorar la transparencia del mercado del trigo¹⁶.

¹⁵ La iniciativa de imponer derechos de exportación a las ventas de granos fue adoptada por distintos gobiernos a lo largo de la historia y motivó en todos fuertes reclamos desde las entidades representativas del agro. El nivel mayor de retenciones aplicado fue realizado mediante la Decreto P.O. 713/89 del 29/05/89 que estableció en un 41% para el grano de soja y un 33% a la harina de soja y aumentos a otros granos. Posteriormente a la caída del gobierno de Raúl Alfonsín las Resoluciones ME 99 a 103/89 las disminuyeron fuertemente, eliminándolas al aceite y harina de soja y estableciendo un 20% para el grano de la oleaginosa

¹⁶ Artículo 1º — La SECRETARIA DE AGRICULTURA, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTACION del MINISTERIO DE ECONOMIA, a través de la OFICINA NACIONAL DE CONTROL COMERCIAL AGROPECUARIO organismo desconcentrado de esa jurisdicción, ejercerá las siguientes facultades: a) Fiscalizar las distintas operatorias de las personas físicas o jurídicas que intervengan en la industrialización del trigo. b) Crear, modificar o suprimir registros de inscripción para las personas físicas o jurídicas responsables y todos aquellos que, directa o indirectamente intervengan en la industrialización del trigo..... (Decreto PEN 1394/2001)

La Resolución AFIP 1394/2001 estableció mayores requisitos para los pedidos de reintegros por parte de los operadores¹⁷ y el Decreto 654/2002 reimplantó la obligatoriedad de denunciar en un Registro y liquidar en el país las operaciones de exportación de granos¹⁸.

El decreto 1067/2005 (gobierno de Néstor Kirchner) creó la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario como órgano descentralizado autárquico, y amplió sus competencias y atribuciones de fiscalización del comercio de granos. Durante los años siguientes el Estado estableció sucesivamente períodos de apertura y cierre del Registro de Declaraciones Juradas de Exportación (en particular de trigo) y mediante la Ley 26351/07, el Decreto 764/08 y la Resolución 543/08 se establecieron obligaciones de tenencia previa de granos a la fecha de las declaraciones de exportación y un mayor control de la ONCCA respecto del Registro de Declaraciones Juradas de Exportación de trigo y otros farináceos.

A partir del largo conflicto agrario del año 2008 se establecieron nuevas pautas de fiscalización del comercio y transporte interno y se intentó avanzar en un mayor control de la carga de los buques en los diferentes puertos de salida. Mediante la Nota 630/2013 de la Dirección Nacional de Aduana estableció un sistema de contraverificación de carga de los buques buscando profundizar la persecución de maniobras de evasión impositiva a través de la subvaluación de las exportaciones de granos¹⁹.

¹⁷ “...Que, en orden a lo precedentemente expuesto, resulta aconsejable establecer nuevas alícuotas de retención y esencialmente un procedimiento especial de reintegro sistemático y parcial de las sumas retenidas, a los efectos de preservar la real y efectiva incidencia del régimen de retención en las operaciones primarias. Que el mencionado procedimiento de reintegro ha de operar únicamente siempre que se hubieran producido, necesaria y básicamente, tres situaciones esenciales; que las operaciones se encuentren informadas por las bolsas de cereales; que las retenciones efectuadas por esas operaciones se encuentren informadas por el agente de retención, de acuerdo con los procedimientos dispuestos por esta Administración Federal y que el productor primario hubiera presentado la declaración jurada del impuesto al valor agregado, consignando las retenciones sufridas por las indicadas operaciones”. (Resolución AFIP 1394//2001).

¹⁸ En sus considerandos el Decreto 654/02 señala:

“...Que por la Ley N° 21.453 se implementó el registro obligatorio de las ventas al exterior de los productos de origen agrícola mediante un sistema de declaraciones juradas, que tendía a lograr un más fluido ingreso de divisas y servía para conocer el volumen de tales exportaciones.

Que mediante los Decretos N° 2284 de fecha 31 de octubre de 1991, modificado por su similar N° 2488 del 26 de noviembre de 1991, ambos ratificados por la Ley N° 24.307, y el N° 1177 de fecha 10 de julio de 1992, se han modificado las características del sistema implementado, eliminándose la obligatoriedad del registro de las aludidas exportaciones.

Que en la actual coyuntura económica resulta indispensable retornar al sistema de registro original para conocer con certeza e inmediatez, el volumen de las exportaciones de los productos agrícolas, de manera que no se llegue a afectar el normal abastecimiento del mercado interno...”

¹⁹ “A los ojos del Gobierno, las cerealeras diseñaron esquemas de planificación fiscal “nociva”, que erosiona la base imponible para el cálculo de Ganancias a partir de la triangulación de operaciones. Por eso redobló los controles físicos a los embarques. Las horas de operación se multiplicaron. Los costos lo hicieron en la misma proporción. Los márgenes de rentabilidad sufrieron un duro golpe y los incumplimientos encadenados de los contratos comenzaron a sucederse. A fines del año último, la AFIP resolvió el control aleatorio de los embarques con el sistema de medición de calado y sondaje de tanques (draft survey) por cada destinación, cuando lo común era “pesar” en balanzas electrónicas (auditadas y certificadas por el INTI y la Aduana) la carga total del buque. El draft se reservaba como una medida de contra verificación en caso de dudas o inconsistencia entre lo declarado y el pesaje.

La AFIP respondió sin visos conciliatorios: la Directora General de Aduanas, Siomara Ayerán, firmó la nota 630/2013, que instruye a todas las aduanas a utilizar sólo el draft para determinar peso y volúmenes de los

El intento del gobierno nacional de establecer la contraverificación de cargas de los buques fue respondido con una abrupta disminución de las exportaciones en momentos de aguda falta de divisas, situación que provocó una fuerte inestabilidad económica y política²⁰. La oposición de las entidades del agro al control de las cargas de granos en los buques se centró en considerar que esa medida provocaba, según una nota del diario La Nación, que “... *Los costos lo hicieron en la misma proporción. Los márgenes de rentabilidad sufrieron un duro golpe y los incumplimientos encadenados de los contratos comenzaron a sucederse*”. Según esas opiniones el mayor costo portuario producto de los atrasos e incumplimientos serían determinantes del aumento de los diferenciales de precio negativo en las operaciones de exportación producto de los mayores controles estatales sobre el comercio.

Los diferenciales de precio en el comercio de harina de soja en el año 2011

El análisis de los diferenciales de precio en la harina de soja respecto del precio en Rotterdam en el año 2011 - a una década de haberse implementado una política de regulación y control por parte del Estado -, demuestra, contradiciendo el enfoque liberal, que esas iniciativas no castigaron los precios de exportación.

En el cuadro 3 puede observarse los 60 casos en que las exportaciones mensuales a distintos países superaron las 80.000 toneladas (por razones de espacio de este artículo, solo se toma ese número de casos ocurridos en los meses Enero/junio de 2011, mayor que los 39 casos ocurridos durante todo el año 1998). Los datos permiten observar el fuerte aumento de la producción y exportaciones y contradicen las afirmaciones de aquellos que opinaron que en ese período existió una política cerradamente anti agraria²¹.

granos. Así, el mecanismo de contraverificación aleatorio pasó a ser la norma del control para los exportadores”. Diario La Nación 17/08/2013.

²⁰ “-...Hoy, lamentablemente, parece hacerse realidad aquella afirmación. Desde principios de año y hasta los primeros días de este mes, según datos de la Cámara de Industrias Aceiteras de la República Argentina, las liquidaciones de exportación de granos y derivados fueron solo de 1.349 millones de dólares, un 43 % menor que en igual período del año 2012 (1.940 millones)....”

“En realidad, el conflicto entre las grandes firmas y el Estado sobre el comercio no terminó en octubre y, desde esa fecha hasta el presente, sumó a las filas de las empresas privadas nuevos aliados. A comienzos de Enero se reunieron los representantes de la Mesa de Enlace de entidades agropecuarias, y, entre otras medidas de protesta contra el gobierno, la delegación de Entre Ríos de la FAA propuso que las entidades bloquearan la exportación de granos....” ...“ En estos meses distintas decisiones de la AFIP desnudaron comportamientos ilegales o incumplimientos de los principales operadores en ese mercado. Así, a fines de Enero el organismo denunció presuntas maniobras de evasión aduanera en el comercio con China mediante subfacturaciones del 20 % de los granos y a comienzos de Febrero anunció que solo pagará reintegros del IVA a aquellos exportadores que no mantengan deudas con el organismo (Resol.3397 B.O.). En el mismo sentido se expulsó a la empresa Bunge del Registro de Operadores de Granos y en los últimos días de Enero, la AFIP sancionó a la trader Noble por presunta evasión fiscal por inconsistencias en la presentación de sus facturas de compra de cereal y pedidos de reintegro indebidos y por operaciones trianguladas con su casa matriz en Hong Kong”..... “El enfrentamiento supera el ámbito de la economía y se vuelve político” en Pierri, José, “¿Complicaciones en el mercado de granos? Apropiación de renta y evasión impositiva y de divisas”, Diario Tiempo Argentino, 28/10/2012.

²¹ Distintas entidades representativas de productores e investigadores afirmaron que entre los años 2003 a 2013 existió una política económica que habría castigado la producción agrícola. Quizás el mayor difusor fue el Ing.

Durante esos meses del año 2011 solo hubo 13 casos de diferenciales negativos de precio mayores al 10% sobre el total de 60 casos (21,6%), porcentaje menor al 24,3% que hubo en 1998 (13 casos sobre 39), cifra que incluye un caso de diferencia mayor al 20 % que no se produjo en el primer semestre de 2011, en el que la mayor diferencia negativa fue del 18 % en embarques con destino Tailandia en el mes de enero.

Cuadro 3: Exportaciones de Harina de Soja. Destino, peso neto, precios y diferenciales de precios del año 2011 (embarques mensuales de más de 80.000 Tn. por destino)

Mes	Destino	Peso Neto	US\$/Tn.	US\$/tn. CIF Rotterdam	Dif. Puerto Rotterdam
ene-11	Argelia	82.194.000	372	449	-17%
ene-11	Indonesia	135.837.579	376	449	-16%
ene-11	Irán	146.954.940	398	449	-11%
ene-11	Tailandia	118.804.220	367	449	-18%
ene-11	España	221.546.457	382	449	-15%
ene-11	Italia	119.596.685	372	449	-17%
ene-11	Países Bajos	159.942.000	387	449	-14%
ene-11	Polonia	100.900.000	386	449	-14%
feb-11	Sudáfrica	99.438.000	414	451	-8%
feb-11	Colombia	23.649.070	395	451	-12%
feb-11	Indonesia	286.059.122	390	451	-14%
feb-11	Malasia	101.150.010	391	451	-13%
feb-11	España	84.733.620	383	451	-15%
feb-11	Italia	188.263.730	373	451	-17%
feb-11	Países Bajos	196.576.000	412	451	-9%
mar-11	Argelia	83.331.520	397	420	-5%
mar-11	Sudáfrica	112.776.000	381	420	-9%
mar-11	Filipinas	123.092.100	389	420	-7%
mar-11	Indonesia	157.846.375	397	420	-5%
mar-11	Irán	95.264.000	390	420	-7%
mar-11	Dinamarca	112.636.890	401	420	-5%
mar-11	Italia	184.730.000	404	420	-4%
mar-11	Países Bajos	320.041.204	392	420	-7%
mar-11	Polonia	155.195.450	381	420	-9%
abr-11	Colombia	93.533.000	390	401	-3%
abr-11	Filipinas	82.343.220	379	401	-5%
abr-11	Indonesia	354.597.175	378	401	-6%
abr-11	Irán	133.331.000	357	401	-11%

Héctor Huergo que acuñó la frase “2ª discriminación de las Pampas” para referirse a este período (ver diario Clarín Suplemento Rural, “Argentina verde y competitiva”, 8 de abril de 2006).

abr-11	Malasia	92.581.855	386	401	-4%
abr-11	Vietnam	164.923.120	388	401	-3%
abr-11	Dinamarca	127.476.000	393	401	-2%
abr-11	España	117.325.960	381	401	-5%
abr-11	Italia	172.290.000	390	401	-3%
abr-11	Países Bajos	185.448.000	380	401	-5%
abr-11	Polonia	122.150.160	385	401	-4%
abr-11	Reino Unido	116.853.320	388	401	-3%
abr-11	Australia	82.785.840	379	401	-5%
may-11	Egipto	123.251.000	372	400	-7%
may-11	Sudáfrica	92.218.000	377	400	-6%
may-11	Corea	143.222.930	371	400	-7%
may-11	Filipinas	80.799.000	383	400	-4%
may-11	Indonesia	201.444.274	372	400	-7%
may-11	Malasia	80.154.570	369	400	-8%
may-11	Siria	82.192.000	378	400	-6%
may-11	Tailandia	120.014.000	376	400	-6%
may-11	Vietnam	139.421.175	370	400	-8%
may-11	España	211.197.654	372	400	-7%
may-11	Italia	228.075.504	372	400	-7%
may-11	Países Bajos	274.375.264	372	400	-7%
may-11	Polonia	133.175.900	375	400	-6%
may-11	Reino Unido	108.607.540	378	400	-6%
jun-11	Argelia	130.753.430	374	398	-6%
jun-11	Corea	89.856.000	367	398	-8%
jun-11	Filipinas	81.542.000	377	398	-5%
jun-11	Indonesia	323.331.565	372	398	-7%
jun-11	Malasia	81.598.535	369	398	-7%
jun-11	Vietnam	162.512.243	374	398	-6%
jun-11	España	224.977.783	369	398	-7%
jun-11	Italia	249.198.858	372	398	-7%
jun-11	Países Bajos	145.686.243	373	398	-6%

Fuente: Elaboración propia sobre datos proporcionados por INDEC (export. Arg.) y MINAGRI (precios Rotterdam)

En el año 2011 se observa mayor diversidad de destinos. Sobre 60 ocasiones en que se verifican exportaciones mayores a 80.000 Tn, en 21 casos fueron orientadas hacia países europeos (se destaca una caída sustancial como destino de los Países Bajos) y son mayoría las compras desde países africanos y asiáticos. Los diferenciales de precio negativos superiores al 10 % fueron 14 sobre 60 casos (23 %) y están asociados a las ventas con destino a Asia y África (7 sobre los 14 casos), lo que permite afirmar que los países europeos dejaron de ser los mayores beneficiarios de los bajos precios de exportación.

Las políticas públicas y la evolución de Cargill y ACA entre 1990 y 2014

La evolución de las exportaciones de Cargill y ACA, de soja y harina de soja avalan las opiniones ya señaladas referidas a la concentración y extranjerización del comercio de granos y derivados producto de las políticas ensayadas en los años 90.

En los años de desregulación y privatización del comercio se produjo un fuerte crecimiento de las exportaciones de Cargill frente al estancamiento de ACA y de otras cooperativas. Cargill cuadruplicó sus ventas de grano y pellets entre el trienio 1988/90 y 2000/02 (ver cuadro 4). Como se señaló, en esa época la empresa instaló puertos industriales en cercanías de Rosario, Quequén y en Ing. White y abrió puertos en Paraguay y Bolivia a la par que su asociada a nivel mundial, la empresa Monsanto, logró habilitar el uso legal de la semilla genéticamente modificada en Argentina y su uso de hecho en Brasil, Paraguay y Bolivia (Pierri, 2009).

Cuadro 4: Exportaciones soja y harina de soja: ACA y Cargill (en toneladas)

Año	ACA		CARGILL	
	Soja	Pellets Soja	Soja	Pellets Soja
1988	210.850	188.844	350.115	629.616
1989	450.694	244.492	468.409	723.790
1990	322.310	277.000	490.160	812.824

2000	164.731	209.643	1.018.552	2.037.939
2001	300.544	281.235	1.727.078	2.256.555
2002	500.879	244.500	1.321.076	3.241.994

2010	1.207.318	286.150	1.896.131	4.470.155
2011	780.000	207.250	820.000	4.658.841
2012	1.640.000	200.200	350.000	4.023.739
2013	1.450.000	258.674	550.000	2.770.509
2014	1.730.000	275-240	300.000	2.916.620

Fuente: Elab. Propia s/datos MAGyP (1988/2010) y CIARA (pellets soja 2011/2015) y Bolsa de Comercio de Rosario (granos de soja 2010/2014)

Las exportaciones de granos y de harina de soja de ACA se mantuvieron estancadas entre 1990 y 2001. Las de granos se recuperaron a partir del año 2002 y alcanzaron cifras muy importantes, muy superiores a las de Cargill en los últimos años de vigencia de políticas de mayor regulación, fiscalización y apropiación de renta por parte del Estado, en tanto sus ventas de pellets se mantuvieron estancadas a través del tiempo, producto de la carencia de plantas industriales para el procesamiento de aceite de soja.

Debe señalarse que en el período 2002/2014, ACA también mejoró significativamente sus exportaciones de trigo, convirtiéndose en una de las mayores

exportadoras²², alcanzó un mayor porcentaje en el total de exportaciones del conjunto de los granos ²³ y los excelentes resultados económicos le permitieron inaugurar en octubre de 2014 una importante fábrica de bioetanol en la ciudad cordobesa de Villa María, con capacidad para procesar más de 300.000 Tn. de maíz al año.

El comercio de granos en la Hidrovía Paraguay/Paraná. Los casos de los puertos San Lorenzo (ACA) y Puerto Quebracho (Cargill)

Los puertos Quebracho y San Lorenzo, entre los mayores por los que se exporta el mayor volumen de granos y derivados, están ubicados sobre el río Paraná en cercanías de Rosario.

El puerto San Lorenzo, propiedad de la ACA fue construido entre los años 1983 y 1984 y habilitado en 1985 en el km 446.2 del Río Paraná. Cuenta con accesos viales por Ruta Nacional N.º 11 (Autopista Rosario – Santa Fe) y accesos férreos por conexión al sistema ferroviario por un desvío de doble trocha y posee servicios de almacenamiento total de granos de 240.000 Tn y 22 tanques que le permiten acopiar 42.000 Tn de aceites. El segundo puerto de ACA se encuentra en Quequén, provincia de Buenos Aires, y posee una capacidad de silos de 180.000 Tn de granos y unas 15.000 Tn. de aceites (Guía J.J. Hinrichsen 2010).

Por su parte, el muelle principal del Puerto Quebracho de propiedad de Cargill fue construido entre 1978/79 y habilitado en 1980 y está ubicado en el km 454,5 del río Paraná. Las instalaciones portuarias incluyen una planta industrial elaboradora de aceite de soja y dos muelles destinados a la carga de cereales, oleaginosas, aceites y subproductos, el primero; y a la descarga de fertilizantes y/ o barcazas el segundo. En el Km 454,5 se encuentra el atracadero para barcos construido en 1997 y en km 453 está ubicado el muelle de fertilizantes construido en 1998. Este puerto posee una capacidad

²² “Entre las firmas más grandes, un dato llamativo es que ACA, la exportadora ligada a productores, vendió más al exterior que inclusive la cerealera Nidera. A modo de ejemplo, según el informe del director de Mercampo, hasta octubre de 2010 ACA colocó 278.004 toneladas y tuvo el 9,27% del negocio. Nidera, con un 5,09% de participación, vendió 152.785 toneladas. Por su nivel de exportaciones, ACA estuvo casi a la par de Dreyfus, que exportó 282.230 toneladas y tuvo el 9,41 por ciento del mercado” en Concentración en el mercado de granos. Diario La Nación 21/01/2011.

²³ “Las cooperativas agropecuarias vienen aumentando año a año su participación en las exportaciones de granos, en muchos casos en detrimento de las grandes multinacionales. Esto se desprende de la información publicada por el Ministerio de Agricultura en su página web bajo el título “Granos exportados por firma”. En 2012, la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), vinculada con Coninagro, tuvo una participación en la venta de granos del 9,91 por ciento, un 25 por ciento más que en 2011. Agricultores Federados Argentinos (AFA) pasó de tener una participación de 1,2 por ciento a 1,78 por ciento. Por su parte, las multinacionales ADM, Cargill, Nidera, Dreyfus y Toepfer cayeron en su participación entre uno y dos puntos porcentuales.

En 2011, ACA vendió al exterior 3,04 millones de toneladas, lo que representó una participación en el mercado exportador de 7,92 por ciento. Al año siguiente, la misma empresa logró vender 4,04 millones de toneladas. Su participación de mercado pasó al 9,91 por ciento... Cargill pasó de vender 6,2 millones de toneladas en 2011 a 5,9 millones al año siguiente. Su participación en el mercado pasó de 16,3 al 14,64 por ciento. En 2011 se vendieron al exterior 38,4 millones de toneladas, mientras que en 2012 fueron 40,8 millones.” Diario PAGINA 12, 20/2/2013

de almacenaje de unas 700.000 toneladas de productos secos y unas 69.000 toneladas de aceites.

Cargill posee también plantas puertos industriales aceiteros en Villa Gobernador Gálvez, Santa Fe (procesadoras de aceite de soja y girasol), Quequén (girasol, soja, maíz) e Ing. White (girasol, lino, soja) en la provincia de Buenos Aires, un puerto granelero en Punta Alvear, provincia de Santa Fe y uno en Diamante (Entre Ríos). Sumadas las plantas de la firma norteamericana, poseían hacia el 2013 una capacidad de acopio de 1.700.000 toneladas de granos y unas 260.000 toneladas de aceites.

El breve resumen de las instalaciones de Cargill y ACA es demostrativo de las grandes diferencias entre una y otra firma; la primera poseía en ese año una capacidad de acopio de granos y de aceites que cuadruplican a las de ACA y al poseer un mayor número de terminales portuarias le permitió gozar de ventajas respecto del costo de flete, aspecto de singular importancia para la obtención de mejores precios. Una diferencia significativa es que Cargill no solo controla los puertos y terminales, sino que además estos integran una cadena conjunta de negocios que incluye plantas industriales, situación que le otorga una ventaja significativa en el control del comercio destinado a la producción de aceite de soja. ACA, que no poseía en su puerto planta procesadora de aceite, se veía obligada en caso de concretar exportaciones de aceite o harina de soja a contratar el procesamiento de sus granos en empresas como ser Vicentin, Dreyfus o la propia Cargill.

Otra diferencia relevante entre ACA y Cargill es que esta última cuenta con empresas propias en Paraguay y Bolivia que comercian a través de sus puertos sobre el río Paraná posibilitando el abastecimiento de grano de soja para la planta de Puerto Quebracho.

Cargill se instaló en Paraguay en el año 1978, construyó Puerto Paloma sobre el río Paraná en 1991 y en 1996 compró la firma industrial Marangatú en Minga Guazú, lo que le permitió operar una planta de molienda de granos de 1.500 Tn/día que en sucesivas ampliaciones entre 2003 y 2007 llevaron su capacidad de molienda a 3.000 Tn/día. Se encuentra entre las mayores industrias y empresas agroexportadoras del Paraguay en el procesamiento de semillas oleaginosas y cereales, su comercialización y en la provisión de insumos para el sector agropecuario.

La empresa además de su planta industrial en Minga Guazú y del citado Puerto Paloma posee 38 unidades de acopio en Paraguay y construyó entre los años 2006 y 2011 un muy importante puerto, Puerto Unión, sobre el río homónimo. Cargill cuenta con su propia logística naviera, que comprende barcasas y remolcadores, que utilizan la Hidrovía Paraguay-Paraná en el transporte de exportación.

En Bolivia, Cargill-Bolivia creó en 1996 Aguirre Agro-Bolivia S.A. (AABSA), empresa que opera en el ámbito agrícola, mediante un “joint venture” con la Central Aguirre Portuaria S.A. (CAPSA), en Puerto Aguirre (Río Tarnengo) en el extremo este de Santa Cruz de la Sierra (límite con Brasil) e inició una rápida expansión en ese país. El puerto, con acceso directo y soberano al océano Atlántico vía las aguas internacionales de la Hidrovía Paraguay – Paraná, se convirtió en poco tiempo en el principal sitio de salida de las exportaciones de soja y principal impulsor del crecimiento vertiginoso del cultivo en el oriente boliviano²⁴.

²⁴ Datos en página institucional de Cargill S.A.

Las exportaciones de Harina de soja desde Puerto Quebracho y Puerto San Lorenzo

En el contexto señalado, de importante crecimiento global de exportaciones y de diferencia de evolución de Cargill y ACA según los distintos períodos de políticas económicas y por tipo de producto de exportación, el análisis de la exportación de granos y derivados en el año 2013 a través de los puertos Quebracho (Cargill) y San Lorenzo (ACA) permite comprobar la importancia de la llegada de granos con origen en países limítrofes a Puerto Quebracho para entender las diferencias de desempeño exportador de ambas empresas.

Cuadro 5: Exportaciones desde Puerto Quebracho (Cargill) y Puerto San Lorenzo (ACA) año 2013

	A.C.A.	CARGILL		
Origen	Argentino	Argentino	Paraguay*	Bolivia*
Soja	619.295	72.000	749.000	-
Pellets soja	50.500	1.203.610	490.950	104.750
Aceite soja	21.060	86.100	26.000	14.600
Maíz	1.219.850	697.200	386.912	-
Trigo	140.250	112.250	56.500	-
Sorgo	527.450	-	-	-
Cebada	60.000	-	-	-
Ac. Girasol	12.430	7.000	-	-
TOTAL	2.650.835	2.178.170	1.709.362	119.350

Fuente: Elab. Propia s/datos Direc. Nacional de Puertos.

*Mercadería en tránsito

Los datos muestran que el puerto de ACA/San Lorenzo presenta una mayor diversidad de tipos de granos en sus exportaciones - fuertes volúmenes de ventas de maíz, soja y de sorgo y también importantes las de trigo, cebada y girasol -, todos ellos producidos en el país. Sus ventas al exterior de aceite y pellets son menores y son producto del procesamiento en plantas industriales de otras grandes firmas, aspecto que muestra algún grado de dependencia de la cooperativa respecto de aquellas.

Las cifras del puerto de Cargill demuestran un nivel de integración vertical mayor que le permite controlar junto a otras grandes empresas la mayor parte del complejo sojero. El grueso de sus exportaciones es de harina y aceite de soja (la posesión de la industria procesadora le otorga ventajas decisivas). La lectura del cuadro permite observar la abundante provisión de granos desde países limítrofes desde empresas de la misma firma en Paraguay y Bolivia, elemento central del desempeño de ese puerto industrial (el grueso de las exportaciones de granos de soja es declarada como de origen

paraguay y aproximadamente la mitad de los derivados aceite y harina serían producto del procesamiento de granos de origen paraguay y boliviano). En ese sentido, distintos trabajos han destacado las presuntas maniobras con las cuales se beneficiarían las empresas que declararan volúmenes de exportaciones provenientes de países vecinos sobre las que no deberían tributar impuestos que si debiesen afrontar si fuesen nacionales (Pierri, 2013 y Arelovich, 2020).

La propiedad de otros puertos en el país (Diamante, Punta Alvear, Quequén, Ing. White), le permitían ventajas respecto del costo de transporte terrestre y fluvial o marítimo de granos y a esas ventajas competitivas en el orden interno deben sumarse las originadas en el control de una red internacional de empresas en más de cuarenta países que le permitían a Cargill actuar tanto como exportador como importador en distintas operaciones y a la filial argentina como intermediario de las ventas de filiales en países limítrofes, usando en su provecho beneficios impositivos y de otro tipo ofrecidos en los distintos países (Morgan, 1987).

Las características señaladas muestran con claridad las distintas envergaduras de ambas empresas, una transnacional, de carácter planetario, con posesión de más de una planta industrial aceitera, con instalaciones hermanas en países limítrofes, posee ventajas decisivas en el mercado, situación que obliga a ACA a tener una participación menor en el negocio del complejo sojero y a dedicar sus esfuerzos a participar en comercio de otros granos.

Desde el punto de la teoría económica, esta situación muestra la dificultad de suponer la existencia de mercados de competencia perfectos o casi perfectos en que compiten empresas de distintas dimensiones/capacidades sin analizar en profundidad su funcionamiento. Los datos estadísticos muestran que el mercado argentino de soja y derivados fue crecientemente oligopolizado por un reducido número de empresas que lo controlan por poseer decisivas ventajas competitivas.

Las políticas de desregulación y privatización del comercio y sistema portuario practicado en la década del 90 profundizaron la concentración y no disminuyeron los diferenciales negativos de precio en las exportaciones en tanto la ensayada después del 2002 logró mejorar parcialmente los diferenciales negativos de precio en el comercio y logró un moderado incremento de la participación del sector cooperativo en el comercio exterior de harina de soja.

Contradictoriamente con las opiniones que señalan los efectos negativos de la intervención estatal entre los años 2001 y 2013 sobre los diferenciales de precio, en esos años estos fueron similares y hasta algo menores porcentualmente a los ocurridos en los años 90 y pueden ser explicados con más racionalidad que los observados en momentos de privatización y desregulación cuando los diferenciales negativos de precio se concentraban en importante medida en ventas hacia países de Europa, destinos de menor costo de transporte marítimo. En los últimos años, entre el 2002 y 2013, se observa un aumento importante de la diversidad de destinos en las ventas de pellets harina de soja y un similar porcentaje de casos en que hubo diferenciales negativos de precio pero estos pueden explicarse con mayor coherencia que los ocurridos en los 80 y 90, en tanto provienen, en mayor medida, de ventas hacia países asiáticos lejanos, con mayores costos de flete, situación que explica la resignación de precio en las exportaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Arelovich, Sergio (2020), Cómo funciona la compleja operatoria con la que muchas grandes agroexportadoras evitan el pago de impuestos en el país, <https://www.infobae.com/economia/2020/03/02>.
- Bolsa de Cereales de Buenos Aires (1993), Número Estadístico 1992/93, Buenos Aires.
- Bolsa de Cereales de Buenos Aires (2010), Número Estadístico 2009/10, Buenos Aires.
- Bolsa de Comercio de Rosario (2011), Hidrovías, puertos y transporte por agua, Rosario, 2011.
- Bolsa de Comercio de Rosario (2010), Ranking de exportaciones de empresas agroindustriales, Año XXXVII, 7 de agosto de 2020.
- Cabrini, Silvina (2007), Relaciones espaciales en el precio de soja: implicancia para firmas de Argentina que toman coberturas de precios en el Chicago Board of Trade, Mendoza, Reunión anual de la Asociación Argentina de Economía Agraria.
- Cavallo, Domingo; Dadone, Aldo (1989), El impacto de las políticas macroeconómicas sobre el sector agropecuario, Rev. Estudios, IIERAL.
- Centro de Estudios Estratégicos (2002), Las operaciones de comercio y transporte mareo-fluvial de granos en la Cuenca del Plata, Documento de Trabajo N° 309, Buenos Aires.
- CEPAL (1996), La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público, Santiago de Chile, Cuadernos CEPAL.
- Gardel, Cristian (2000), Puertos graneleros en la Argentina y algunos indicadores de performance portuaria, Rosario, Departamento de Capacitación y Desarrollo de Mercados de la Bolsa de Comercio de Rosario.
- Giorgetti, M.; Calvo, S.; Salvador, L. (2007), Un análisis de la integración espacial de los mercados de la soja y el maíz, Córdoba, AGRISCIENTIA, Vol.

XXIV (2): 79-85, Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad Nacional de Córdoba.

- Huergo, Héctor, Argentina verde y competitiva, diario Clarín Suplemento Rural, 8 de abril de 2006.
- INDEC (2012), Base de datos Embarques de granos 1980/2000, Buenos Aires, 2012.
- Instituto de Investigaciones en Economía y Dirección para el Desarrollo (1998), La eficiencia de la industria portuaria en Santa Fe, Rosario, abril de 1998.
- Junta Nacional de Granos, Solicitada en Diario Clarín, 12 de septiembre de 1984.
- Krugman, Paul; Obstfeld, Maurice (1991), Economía Internacional. Teoría y política, McGraw-Hill (2da Edición).
- Lamarca, Patricio; Regúnaga, Marcelo (1990), Estructura y dinámica del sistema (en La comercialización de granos en la Argentina), Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Daniel Lema, Víctor Brescia (1998), La convergencia de los precios agrícolas de la Argentina y de los Estados Unidos: La ley de un solo precio para los commodities pampeanos, Documento de Trabajo N° 2, Instituto de Economía y Sociología (IES) del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura (2001), Costos portuarios argentinos, Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura (2007), Hidrovía del Paraná y el comercio granario, Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura (2007), Informe preliminar del transporte de granos en la Argentina, Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura (2008), Puertos cerealeros de Argentina, Buenos Aires.
- Morgan, Dan (1987), Los traficantes de granos, Editorial Abril.

- Pierri, José (2006), El boom de la soja ¿Un retorno al pasado?, Buenos Aires, Realidad Económica Nª 219.
- Pierri, José (2007), Sector externo, política agraria y entidades del agro pampeano 1960/1986, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2007.
- Pierri, José (2009), Grandes empresas y cooperativas en el comercio exterior del complejo sojero, Documentos del CIEA N° 4, Buenos Aires, 2009.
- Pierri, José; Abramovsky, Marcelo (2011), El complejo sojero ¿una economía de enclave sui generis del siglo XIX?; Buenos Aires, Realidad Económica N° 259.
- Pierri, José (2014), Concentración, conductas "extrañas" e ilícitos en el comercio, Diario Tiempo Argentino, 6-04.2014
- Pierri, José y Cosenza, Leonardo (2014), El diferencial de precios en el comercio exterior de grano, en Producción y comercio de granos 1980/2012 (Comp. José Pierri), Edit. Biblos, Buenos Aires.
- Ras, Norberto (1994), Evolución de la innovación agropecuaria en la Argentina, AAVV, La innovación tecnológica agropecuaria, Academia Nacional de Agronomía.
- Rossi, Carlos; León, Carlos; Cocchi, Horacio (1987), Comercio exterior y pérdida de ingresos. La subvaluación de los granos argentinos; Buenos Aires, Asociación Argentina de Economía Agraria.
- Terré, Emilce (2008), Ley de un único precio, Rosario, Dirección de Informaciones y Estudios Económicos de la Bolsa de Comercio de Rosario.