

# La economía política de la “Hidrovia”



Marisa Duarte

[mduarte@iade.org.ar](mailto:mduarte@iade.org.ar)

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico - IADE

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9219-5041>

*Recibido: 1 de noviembre de 2021. Aceptado: 31 de diciembre de 2021.*

## RESUMEN

Este artículo repasa los antecedentes jurídicos del “Tratado de la Hidrovia” y su privatización a mediados de la década del noventa. A la vez se analiza cómo se trató el final de la concesión e identifica el núcleo de la discusión actual. Luego describe la forma en que fue operado el comercio de granos en el país y cómo se modificó el sistema a la luz de numerosas desregulaciones que afectan a la Cuenca y a la operatoria de los puertos que la hacen posible. El trabajo también da una idea de la importancia económica de esta vía fluvial en el contexto de la economía argentina. Caracteriza el comportamiento de las firmas exportadoras y los distintos actores involucrados. Por último, se extraen las principales conclusiones.

**Palabras clave:** *Hidrovia. Antecedentes. Exportación. Concesión. Divisas.*

## The political economy of the “Hidrovia”

## ABSTRACT

This article reviews the legal background of the “Tratado de la Hidrovia” and its privatization in the mid-1990s. At the same time, it analyzes how the end of the concession was treated and identifies the core of the current discussion. Then, the way in which the grain trade was operated in the country is described and how the system was modified in light of numerous deregulations that affect the Basin and the operations of the ports that make it possible. The work also gives an idea of the economic importance of this waterway in the context of the Argentine economy. It characterizes the behavior of the exporting firms and the different actors involved. Finally, the main conclusions are drawn.

**Keywords:** *Hidrovia. Background. Export. Concession. Foreign Exchange.*

**Palavras-chave:** *Hidrovia. Fundo. Exportação. Concessão. Câmbio.*

## INTRODUCCIÓN

La denominada Hidrovia no es un cauce natural, sino una construcción artificial de las vías navegables a partir de las intervenciones que realiza el hombre sobre el accidente geográfico a fin de aumentar la productividad de la utilización de los recursos hidrológicos optimizando las condiciones para la navegación y su utilización en el transporte de mercancías.

Las intervenciones son: las obras de dragado, ensanche, profundización en bancos y pasos poco profundos, rectificación de las curvas pronunciadas que dificultan las maniobras de convoyes de barcazas, la señalización y el balizamiento; así como la conexión con el sistema portuario, vial y ferroviario.

La llamada Hidrovia Paraguay-Paraná se constituyó a través de décadas de negociaciones entre los países miembros, constituye una de las vías navegables naturales de mayor longitud del planeta, con una extensión de 3442 km. que va desde Puerto Cáceres (Brasil) a la salida al mar. Está conformada por los ríos Paraguay, Paraná y Uruguay.

Comprende un área de incidencia directa del orden de 720.000 km<sup>2</sup> e indirecta de 3.500.000 km<sup>2</sup> y una población de más de 40 millones de habitantes. Es una de las vías de transporte más significativas para la integración física y económica del MERCOSUR.

Este artículo se compone de cinco apartados. En el primero se establecen los antecedentes jurídicos del tratado referido a la cuenca hidrográfica bajo análisis y su privatización a mediados de la década del noventa. A la vez se analiza cómo se trató el final de la concesión e identifica el núcleo de la discusión actual. El segundo apartado describe la forma en que fue operado el comercio de granos en el país y cómo se modificó el sistema a la luz de numerosas desregulaciones que afectan a la Cuenca. El tercero analiza la importancia económica de esta vía fluvial en el contexto de la economía argentina. El cuarto caracteriza el comportamiento de las firmas exportadoras. Por último, se extraen las principales conclusiones.

## ANTECEDENTES JURÍDICOS DE LA HIDROVÍA

Lo que hoy conocemos como Hidrovia ha atravesado un largo proceso de integración de los países del cono sur, de expansión de las actividades agroexportadoras extractivas y de privatización de los ríos en función de su exclusivo uso como ruta de salida de los productos exportables. Dicho proceso se inició hace cincuenta años pero tuvo un fuerte impulso a partir de la década del noventa con el desarrollo en la región de la exportación de productos primarios (cereales y oleaginosas, en particular la soja transgénica, la minería y los hidrocarburos).

En abril de 1969 los cancilleres de Argentina, Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay firmaron en Brasil el Tratado de la Cuenca del Plata que entró en vigencia el 14 de agosto de 1970. En ese momento se dio inicio a la integración a través de la cuenca a partir de obras multinacionales, bilaterales y nacionales para promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca. El Tratado recoge los propósitos fundamentales señalados en la Declaración Conjunta De Buenos Aires del 27 de febrero de 1967 y en el Acta de la II Reunión de Cancilleres realizada en Santa Cruz de la Sierra el 20 de mayo de 1968 (CIC, 2021). El organismo máximo es la Reunión de Cancilleres, en tanto que el Comité Intergubernamental Coordinador de los Países de la Cuenca del Plata es el órgano permanente de la Cuenca encargado de promover, coordinar y seguir

la marcha de las acciones multinacionales encaminadas al mejor aprovechamiento de los recursos de la Cuenca.

Este Tratado fue ratificado por los cinco países y entró en vigencia el 14 de agosto de 1970. Si bien éste posee duración ilimitada, la intención de denunciarlo deberá ser comunicada por una parte contratante a las demás con, por los menos, noventa días antes de la entrega formal del instrumento de denuncia al Gobierno de la República Federativa del Brasil. Formalizada la denuncia, los efectos del Tratado cesarán para la parte contratante en el plazo de un año (Kempff Bacigalupo, 1978).

En 1989 se realizó la XIX Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata donde se aprobó el Programa Hidrovia Paraná-Paraguay y el Comité Intergubernamental de la Hidrovia Paraguay – Paraná (CIH). En el mismo año se firmó la "Declaración de la Paz".

En 1994, en plena vigencia de las políticas neoliberales, se firmó el Acuerdo de Santa Cruz de la Sierra de Transporte Fluvial por la Hidrovia Paraguay – Paraná (ALADI, 2016). Este acuerdo consagró tres "libertades", a saber, de navegación, de tránsito y de transferencia de carga. La Libertad de navegación indica ausencia de trabas o limitaciones al hecho de desplazarse por agua para buques de todas las banderas y prohibición de establecer, sin previo acuerdo de los países signatarios, algún gravamen o derecho sobre el transporte, las embarcaciones o su cargamento. La libertad de tránsito es el derecho de paso de buques o embarcaciones, con las personas y mercancías que transportan por las aguas territoriales de los países signatarios del Acuerdo dentro de la Hidrovia (circunscripto a los buques de los países miembros). La libertad de transferencia de carga refiere al derecho al traspaso, sin limitaciones, de mercaderías de un buque o embarcación a otro medio de transporte diferente o viceversa en los puertos, con la finalidad de disminuir su calado. Supone también la libertad de depósito en todas las instalaciones habilitadas para ello.

Además, este acuerdo estableció una serie de proyectos compartidos por los cinco países, consistentes en construcción de puertos, el desarrollo de hidrometeorología, de obras de infraestructura, de telecomunicaciones, de integración energética de la Cuenca y en cuanto a navegación "Estudiar los problemas a resolver y proyectar las medidas a tomar (dragado, remoción de obstáculos, señalización, balizamiento, etc.) para permitir la navegación permanente y asegurar su mantenimiento en los ríos Paraguay, Paraná, Uruguay y de la Plata, especialmente en los tramos de Corumbá-Asunción-Confluencia, Confluencia-Río de la Plata, Salto Grande-Nueva Palmira; y prever el sistema más adecuado para la recuperación de las inversiones que resulte necesario efectuar y la compensación de los servicios que demande el cumplimiento de este programa" (ALADI, 2016).

El 26 de junio de 1992 los Cancilleres de los países de la Cuenca del Plata, suscribieron el Acuerdo de Transporte Fluvial por la Hidrovia Paraguay-Paraná (Puerto de Cáceres – Puerto de Nueva Palmira) y sus seis Protocolos Adicionales, en el Valle de Las Leñas, Departamento de Malargue, Provincia de Mendoza, Argentina. El Acuerdo fue registrado en ALADI con fecha 7 de julio de 1992 y en enero de 1995 la Secretaría General de la Asociación recibió la última notificación relativa al cumplimiento de las disposiciones internas para la puesta en vigor del Acuerdo, que rige desde el 13 de febrero de 1995 (ALADI, 2016).



Figura 1. Traza de la Hidrovia Paraguay - Paraná. Fuente: Parlamento del Mercosur.

La hidrovia Paraguay Paraná tiene 4 secciones: Sección N°1: Tramo Cáceres – Corumbá. Tiene una longitud de 672 km. dentro del denominado “Pantanal”, zona de muy difícil navegación y con serias restricciones para ejecutar obras. Sección N°2: Corumbá-Confluencia. Tiene una longitud de 1532 km con calados que dependen de la altura de las aguas y que muchas veces es menor a 8 pies de calado. Este tramo es navegable por convoyes de barcazas de 1.000 a 2.000 toneladas cada una. Sección N°3: Confluencia – Santa Fe. Longitud: 654 km con 10 pies de calado, apto para barcazas con mayor capacidad de carga. Sección N°4: Traza fluvio-marítima. Desde la Ciudad de Santa Fe - Océano. Profundidad de 25 pies desde la ciudad de Santa Fe hasta el complejo portuario Puerto General San Martín- Timbúes y desde este complejo hasta el Océano Atlántico el calado de diseño es de 34 pies.

Tal como se mencionó, la traza del tratado original finaliza en la salida al mar. Sin embargo, la traza bajo concesión y que se está discutiendo en este momento (que involucra a la cuarta sección de la cuenca) no sale al mar sino al río Uruguay en Nueva Palmira (ver Figura 2).

Esa configuración fue definida en 1995 respondiendo a la definición que las principales firmas privadas hicieron del canal. En la actualidad, el papel de Uruguay en la negociación de la nueva concesión es muy significativa. La importancia se debe a la estructura de triangulación de exportaciones que montaron las principales empresas operadoras del comercio exterior argentino en función de beneficiarse de la menor presión tributaria existente en el país vecino.

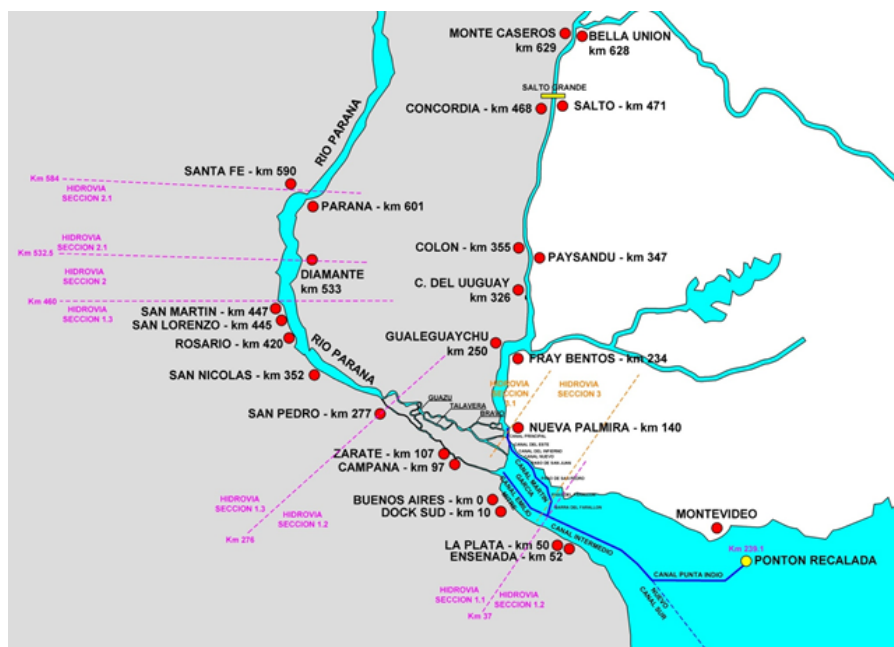


Figura 2. Recorte de la cuarta sección de la Cuenca. Fuente: Infopuerto, 2022.

La cuarta sección de la hidrovia, que abarca el Tramo Santa Fe - Nueva Palmira, fue cedida en concesión bajo el nombre de Hidrovía S.A. a las firmas Jan de Nul y Emepa en 1995 por quince años, renovados en 2010 por diez años más.

Cuando se realizó el contrato, el gobierno argentino fijó un subsidio a la empresa por U\$S 40 millones anuales, durante diez años a los que se sumaron ocho años más cuando se extendió la concesión. Entre 1995 y 2000, Hidrovía embolsó 235,2 millones de dólares en subsidios estatales (39,2 por año), a pesar de que

...la tasa de rentabilidad superaba holgadamente la proyectada en la oferta de licitación y sin que el Estado pusiera en marcha el ente regulador que debía controlar la concesión del servicio. En la crisis de 2001 se produjo una interrupción en el pago de los subsidios estatales a causa de la promulgación de la Ley de Emergencia Económica, que fue subsanado cuando Hidrovía S.A. consiguió que el gobierno de Eduardo Duhalde le permitiera aumentar un 45 % las tarifas dolarizadas del peaje como compensación (Ecología política, 2006).

La concesión no contaba con ningún tipo de control del Estado, ni éste sabe cuánto obtiene la empresa en concepto de ganancias. Cuatro meses después de que se autorizara por decreto la subida del peaje, la Oficina Anticorrupción emitía un dictamen señalando que todavía no había sido creado el Órgano de Control para fiscalizar la concesión, que los pliegos de la licitación habían sido arreglados para favorecer a la empresa, y que nunca se había realizado una auditoría de costos para saber si la tarifa del peaje era adecuada (Ecología política, 2006).

A las puertas del final de la concesión se abre la discusión acerca de qué camino debe seguirse en el manejo de la Cuenca.

## ¿Cómo se trabajó el final de la concesión?

A fines de 2019 varias voces –la más significativa fue la del Senador Jorge Taiana– alertaban sobre el vencimiento de la concesión y la necesidad de elaborar una estrategia de salida del sistema de privatización del cauce. A partir de la asunción del nuevo gobierno, se observó un accionar oscilante entre la recomposición de la soberanía nacional sobre los ríos y la continuidad del modelo heredado de los años noventa.

En efecto, la cronología de los hechos fue la siguiente:

- » Agosto de 2020: el gobierno encabezado por Alberto Fernández crea la Administradora Federal Hidrovia Sociedad del Estado<sup>1</sup>, integrada por siete provincias litoraleñas que velarían por el funcionamiento de la vía navegable y la realización de las obras de dragado y balizamiento.
- » Noviembre de 2020: el Poder Ejecutivo publica en el Boletín Oficial el Decreto 949<sup>2</sup> donde autorizó al Ministerio de Transporte a llamar a licitación pública nacional e internacional para adjudicar la obra por peaje “a riesgo empresario y sin aval del Estado”.
- » Febrero de 2021: se reúne por primera vez el Consejo Federal Hidrovia<sup>3</sup>, con participación de representantes de ministerios, provincias, universidades, cámaras y asociaciones civiles.
- » Abril de 2021: el ministerio de transporte firma con la OCDE un acuerdo de cooperación para el análisis, evaluación y acompañamiento de la próxima licitación.
- » Abril de 2021: el día 23 falleció trágicamente el Ministro de Transporte, Mario Meoni, y sus responsabilidades fueron cumplidas transitoriamente por el Ministro de Obras públicas Gabriel Katopodis, quien a fin del mismo mes prorrogó la concesión por 90 días hábiles<sup>4</sup>.
- » Julio de 2021: el primer día del mes el nuevo Ministro de Transporte, Alexis Guerrero, firma el Decreto 427<sup>5</sup> que le otorga la administración de la ruta fluvial a la Administración General de Puertos (AGP) la administración de la ruta fluvial, facultándola a cobrar el peaje y a hacer las contrataciones para mantenerla operativa por el plazo de un año a partir del día 14 de septiembre. Se plantea que se realice una contratación corta hasta que estén definidos los pliegos para adjudicar las obras de dragado y balizamiento para la concesión que duraría entre doce y quince años.
- » Septiembre de 2021: el día 14 AGP estableció la nueva modalidad de cobro del peaje. Las agencias marítimas y compañías navieras tienen que darse de alta como nuevos clientes de AGP y abonar los peajes en una cuenta específica del Banco Nación. La recaudación permitirá pagar las obras y tareas contratadas con Jan de Nul y Emepa y transferir el 0,5% al nuevo “ente de control y gestión de la vía navegable”, que deberá estar operativo antes de fin de año<sup>6</sup>.

Con fecha 5 de marzo de 2021 la Unidad de Investigaciones Financieras remitió su Propuesta a las Comisiones de Trabajo del Consejo Federal Hidrovia (CFH) (UIF, 2021)

1 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-presidente-fernandez-y-meoni-firmaron-el-acuerdo-federal-de-la-hidrovia-junto>.

2 <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-949-2020-344621>.

3 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/consejo-federal-de-hidrovia-se-realiza-la-primera-reunion-con-gobernadores-ministerios-y>

4 [https://diputadosbsas.com.ar/nota/19155/hidrovia\\_el\\_gobierno\\_prorrogo\\_por\\_tres\\_meses\\_la\\_concesion\\_de\\_la\\_via\\_navegable\\_del\\_rio\\_parana/](https://diputadosbsas.com.ar/nota/19155/hidrovia_el_gobierno_prorrogo_por_tres_meses_la_concesion_de_la_via_navegable_del_rio_parana/)

5 <https://www.transportefluvial.com/index.php/noticias/item/542-hidrovia-prorroga-por-90-dias>

6 <https://www.lettrap.com.ar/nota/2021-9-14-10-41-0-el-estado-ya-maneja-la-hidrovia-pero-jan-de-nul-y-emepa-no-se-van>

donde reconoce que "la importancia [de la] Hidrovia constituye la opción de transporte más relevante para nuestra producción agrícola, toda vez que por ella circula más del 90% de la mercadería transportada en contenedores; el tráfico de granos, la carga de nuestra industria automotriz, metalúrgica y, en particular, su producción siderúrgica; la gran mayoría del transporte de pasajeros en la modalidad de cruceros; un gran porcentaje de las operaciones de cabotaje y transbordo de cargas; así como también, constituye una de las vías centrales de transporte de gas natural, petróleo crudo y productos refinados, revistiendo, por ello, una importancia vital para el abastecimiento energético". Además recomienda:

[...] teniendo presente que a través del Corredor Litoral (fluvial y terrestre), además de las actividades comerciales lícitas, se han verificado hechos delictivos relacionados con maniobras de contrabando, narcotráfico, trata de personas, evasión tributaria, y delitos económicos complejos (DEC) entre otros. Estos injustos penales, por tener entidad suficiente para ser precedentes del eventual delito de Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo, son de competencia específica de la UIF, conforme lo dispuesto por la ley N° 25.246 (UIF, 2021).

A partir de esta propuesta se sugiere involucrar a todas las instituciones y reparticiones estatales que puedan realizar un control efectivo de las actividades lícitas e ilícitas que ocurren en el espacio fluvial y terrestre de influencia.

Lo que está en cuestión en estos momentos es el vencimiento de la concesión de la obra pública por peaje para la modernización, ampliación, operación y mantenimiento del sistema de señalización y tareas de dragado y mantenimiento de la vía navegable troncal, comprendida entre el kilómetro 584 del río Paraná y la zona de aguas profundas en el Río de la Plata exterior hasta la altura del kilómetro 239,1 del Canal Punta Indio que fuera otorgada a Jan de Nul (empresa belga) y a EMEPA (empresa local) en 1995.

Esa cuestión tiene varios abordajes: a) continuidad de la concesión; b) control estatal con subcontratación de servicios, o c) estatización. Para contextualizar en tiempo y espacio el problema caracterizaremos los cambios operados en el comercio de granos por tratarse –los productos agrícolas– de los más significativos que se comercian por el canal troncal.

## ANTECEDENTES DE LA COMERCIALIZACIÓN DE GRANOS

El comercio exterior de granos en la Argentina se realizó de manera regular a partir de 1875. Hasta principios del siglo XX era realizado por las empresas exportadoras de granos mundiales y por un conjunto de cooperativas de primer grado en forma privada. El funcionamiento de las empresas multinacionales, muy pocas en número pero de inmensa capacidad económica y financiera, ha contado históricamente en el país con los recursos de capital que les posibilitaba el control del mercado interno, así como cierta participación en la fijación de precios (Coscia, 1980).

Los precios de referencia del mercado de cereales y oleaginosos se forman en el Chicago Board of Trade (CBOT) en el que participan, además de las empresas cerealeras internacionales, otros actores como por ejemplo los fondos de pensiones. Por el contrario, en la conformación del mercado interno, las exportadoras, tácitamente, acuerdan el precio a pagar a los productores. Las compañías exportadoras han actuado como concentradoras de la producción de los productores agrarios medios, vinculándolos con el mercado exterior y, en consecuencia, sometiéndolos a su influencia.

Como respuesta a las condiciones inestables de producción y a las tendencias centralizadoras del capital fueron surgiendo las cooperativas destinadas a crear un sistema de crédito propio, a abastecer de semillas y fertilizantes a los productores y a promover el usufructo común de las maquinarias. La institucionalización de las cooperativas se produjo a partir de 1922; hacia 1928 la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) impulsaba la organización de la venta común de las cosechas sobre bases cooperativas. La decisión fue respaldada por el Congreso Nacional Agrario de 1928 que propuso la construcción de una red completa de elevadores de campaña y terminales, proponiendo una administración adecuada para su funcionamiento (formada por agricultores y funcionarios públicos) (Kesselman, 1979).

A partir de 1930 se fueron inaugurando los primeros elevadores de campaña de la red ubicados en la provincia de Córdoba, que concentraba la producción de un pool de productores agrarios. El elevador de campaña se concebía como una construcción ubicada en terrenos del ferrocarril, con desvío propio, que permitía el atraque de vagones a la boca de descarga del granero y su mecanismo era muy sencillo. En principio el elevador local no debía ser un lugar de almacenamiento permanente de cereales, sino provisional hasta ubicar la mercadería en el mercado interno o externo (Kesselman, 1979; Carracedo, 1984).

El elevador terminal era el punto de concentración y depósito de los granos que convergían en un "mercado" desde donde pasaban directamente a la exportación; puesto que estaban ubicados en el puerto de embarque. Si bien hay alguna probabilidad de que la mercadería depositada en el elevador se destinase al mercado interno era económicamente irracional, a menos que el precio doméstico fuera muy elevado y compensara el valor de entrada y salida a puerto del cereal.

Los elevadores terminales portuarios existentes en 1928 en orden de importancia estaban ubicados en Rosario, Buenos Aires, Bahía Blanca, San Nicolás y Santa Fe; y funcionaban como elevadores de transferencia marítima (mecanismo de carga a granel de los vapores) antes que como concentradores de granos; situación que se explica por el hecho de que con una capacidad de almacenamiento de 250.000 toneladas, habrían pasado por los elevadores 10.000.000 de toneladas promedio de granos a fines de la década del veinte del siglo pasado (Carracedo, 1984: 28-35).

En 1929 se produjo la crisis internacional de la economía que conduciría a la Argentina a modificar su patrón de acumulación basado en la exportación agropecuaria para comenzar a delinear un modelo de industrialización. El nuevo régimen de acumulación tardaría más de diez años en funcionar y se plasmaría en el modelo de industrialización sustitutiva; mientras tanto, las medidas tendieron a la regulación estatal del comercio de granos.

En 1933, el decreto 31.864 creó la Junta Reguladora de Granos<sup>7</sup> como un intermediario no obligatorio destinado a asegurar un nivel de precios mínimos a los productores. La Junta sólo vendería lo necesario para la molienda interna, destinando el remanente para la exportación. "La junta comprará todo el trigo, lino o maíz que se le ofrezca a los precios básicos y lo venderá a los exportadores conforme a los precios del mercado internacional, con destino exclusivo a la exportación" (Decreto n° 31.864/1933). Los precios eran fijados por el Poder Ejecutivo Nacional, según las cotizaciones internacionales de la época más el alza de las divisas.

<sup>7</sup> Para un análisis minucioso del tema ver León, Rossi (2003).



En 1946, la Junta Reguladora de Granos pasó a formar parte del Instituto Argentino para la Producción y el Intercambio (IAPI), entidad autárquica nacional que tenía por objeto promover el desarrollo de la industria y comercio exterior e interior. La Junta Reguladora de Granos realizaba todas las negociaciones o compras que disponía el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en defensa de la producción. Participaba también en la tramitación de los convenios internacionales de carácter comercial, tenía a su cargo el control de las convenciones e informaba y asesoraba al PEN en caso de que tuviera que observar la forma en que se cumplían las cláusulas pactadas.

En 1963, se desmembró el IAPI y se volvió a constituir la Junta como Junta Nacional de Granos mediante el Decreto Ley 6.698/1963. La institución estaba organizada a partir de un Directorio, encabezado por el Presidente y el Vicepresidente, cuatro vocales, y un conjunto de Gerencias<sup>8</sup> asociadas a diversas funciones de las cuales las más relevantes eran la Gerencia Comercial y la Gerencia de Explotación de Elevadores (GEXE). Además contaba con un área de Servicios<sup>9</sup> brindados directamente por el ente.

En 1973, el Decreto Ley 6.698 de 1963 de creación de la JNG fue reemplazado por la Ley 20.573. Esta disponía que la comercialización de los granos y otros productos agrícolas estaría a cargo del gobierno nacional, con carácter exclusivo y excluyente, por medio de la JNG (art.1). Esta ley, que asemejaba las funciones de la JNG a las del IAPI, ampliando sus funciones, fue derogada por la dictadura militar mediante la Ley 21.288 de 1976, que restableció la vigencia del Decreto Ley 6698/63. Este decreto rigió el funcionamiento de la JNG, a pesar de ciertas modificaciones, hasta su privatización enunciada en 1989 en la Ley 23.696 de Reforma del Estado. Finalmente, el Decreto 2284/91 estableció la liquidación del organismo, que se llevó a cabo en los dos años siguientes.

A partir de allí el comercio de granos se desreguló progresivamente de manera que los actores privados comenzaron a fijar las condiciones no sólo del comercio, sino también de la producción, el acopio y el transporte (Lopez Lecube, 2011). La figura siguiente permite observar cuáles son las etapas centrales de esta cadena de valor tomando como ejemplo la soja.

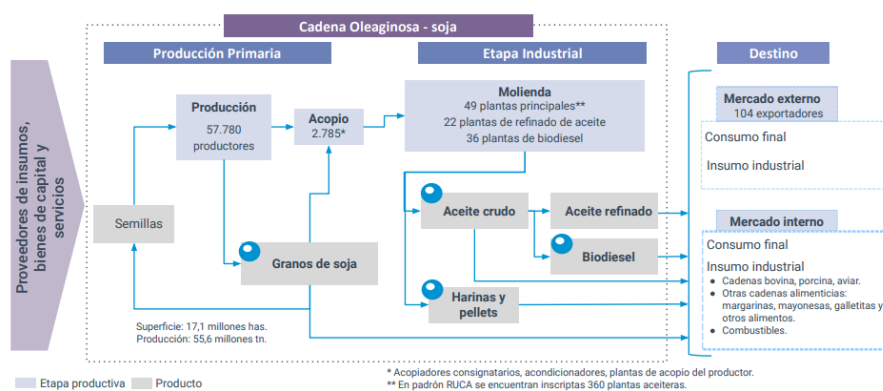


Figura 3. Título de la Figura. Fuente: Subsecretaría de programación microeconómica, Ministerio de Economía, 2019.

<sup>8</sup> Las Gerencias eran: Gerencia de Administración y Finanzas; Gerencia Comercial; Gerencia de Estudios Económicos; Gerencia de Organización y Sistemas; Gerencia de Explotación de Elevadores; Gerencia de Fiscalización; Gerencia Jurídica; Gerencia Técnica.

<sup>9</sup> Las áreas de Servicios de la JNG eran: Servicios de Auditoría (SEAU); Servicios de Higiene y Seguridad en el Trabajo (SESE); Servicios de Ingeniería (SEIN); Servicios de Personal (SEPE); Servicios de Relaciones Públicas (SERE); Servicios de Secretaría General (SEGE); Servicios Generales (SESG).

Los actores de la cadena oleaginosa -que puede aplicarse al resto de los granos- comprende:

- » Los proveedores de insumos, bienes de capital y servicios: se trata de los contratistas que proveen los servicios de siembra y cosecha; los propietarios que dan tierras en alquiler y las empresas de insumos y las aseguradoras. Todos estos actores cobran sus servicios en producto.
- » Los productores: representan el primer eslabón de la cadena de producción ya que realizan la primer oferta de granos. Están muy atomizados.
- » Los acopiadores y cooperativas: son actores medianamente concentrados y actúan como primer demandante que se convierten en oferentes en la segunda etapa de la cadena de comercialización.
- » Los corredores (brokers): intermedian entre la primera oferta (de los productores) y los demandantes de esa primera instancia que son los acopiadores y las cooperativas; así como entre éstos y la industria y la exportación. No poseen titularidad sobre los productos.
- » Los industriales: procesan la soja para aceites y harinas, el maíz para consumo interno y el trigo para molienda.
- » Los exportadores (traders): comercializan y poseen capacidad financiera, crediticia y logística (redes ferroviarias, elevadores terminales, acopio, puerto). Es un sector altamente concentrado, tomador de precios externos y con capacidad de fijar condiciones a la cadena.
- » Las bolsas de comercio: establecen las referencias internas de precios de oferta y demanda, tienen facultades de fiscalización y arbitraje, adoptando muchas de las capacidades que tenía el Estado previo a la desregulación. Dentro de las bolsas de comercio la capacidad de fijación de condiciones está en manos de las principales exportadoras.

## LA IMPORTANCIA ECONÓMICA DE LA CUENCA

En 25 años de concesión, la fisonomía de la cuenca ha sido notoriamente alterada. En efecto, a partir de la expansión de la soja transgénica (RR2) y de la utilización del glifosato se aumentó la superficie dedicada a cultivos extensivos desplazando a la actividad ganadera y a los cultivos intensivos con el impacto en la concentración de la producción de alimentos frescos en territorios cada vez más acotados. "Entre 1980 y 2005 la superficie cubierta con el cultivo de soja en la Argentina pasó de 2 a 17 millones de hectáreas. Como consecuencia, este producto llegó a ser la principal exportación del país, ya sea en forma de grano como en sus derivados, por un valor de 8 mil millones de dólares anuales (corresponden 41% al aceite, 34% a la harina y 25% al grano)" (Reboratti, 2010; pág. 63).

El efecto sobre la cuenca -que sirve de salida a las producciones extractivistas que se exportan- puede marcarse en el incremento de la cantidad de puertos, en especial los privados en manos de las principales exportadoras (Cargill, Bunge, Luis Dreyfus, Archer Daniels Mindland (ADM), Glencore y Cofco).

La exigencia de mayor carga en los buques -ya sea a granel como contenerizada- tornó necesario aumentar la profundidad del cauce mediante el dragado para dar lugar al tránsito de embarcaciones de carga de mayor calado. Cabe aclarar que este proceso y el costo ambiental que tiene puede evitarse con transporte en barcazas de menor calado que traspasen en los puertos a los buques. Además, se aumentó el volumen de exportaciones llegando a duplicar la cantidad de toneladas comercializadas al exterior en algunos períodos, tal como puede observarse en la tabla siguiente.

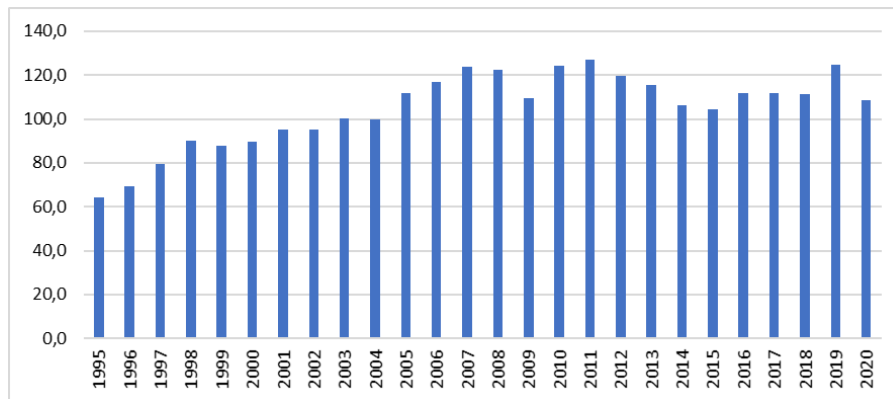


Figura 4. Exportaciones totales, 1995-2020. Toneladas, índice 2004=100. Fuente: INDEC, Dirección de Estadísticas del Comercio Exterior.

Las exportaciones totales de granos, subproductos y aceites alcanzaron en el año 2020 los 89,6 millones de toneladas, cantidades cercanas a duplicar lo producido en 1995. El 78,14% del volumen exportado en 2020 salió del país por los puertos de Santa Fe que están comprendidos en la Hidrovia, específicamente de Rosario, San Lorenzo/San Martín y Timbúes. Estos puertos concentran el 67,60 del total de los granos, el 96,33% de los subproductos y el 95,19% de los aceites. La principal alteración que produjo esta concentración en los puertos de la zona metropolitana de Rosario fue la disminución relativa de la actividad en los puertos tradicionales de carga de grandes buques (Bahía Blanca y Quequén). Ambos son puertos de calado profundo y con salida directa al mar.

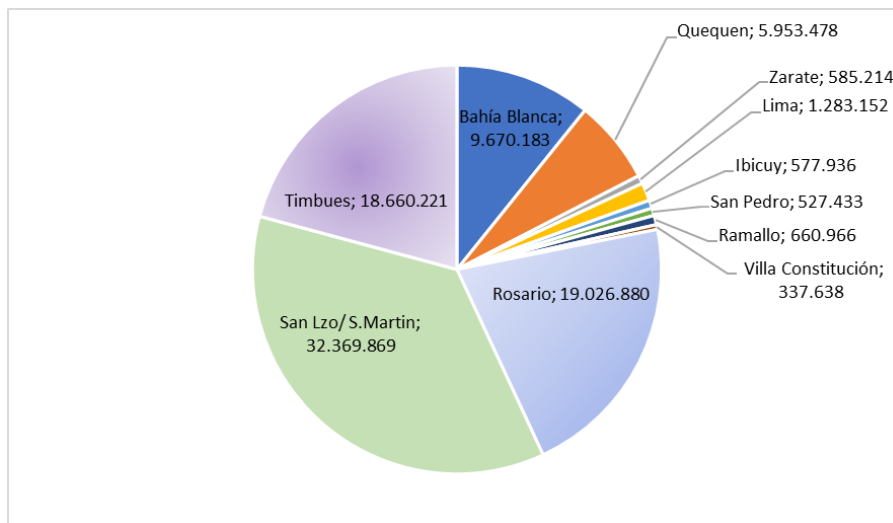


Figura 5. Exportaciones totales según puerto, 2020 (tn). Fuente: Cámara de puertos. <http://www.camarapuertos.com.ar/estadisticas>.

La Figura 6 permite observar la concentración de las exportaciones de granos, subproductos y aceites en los puertos de Santa Fe, además de observar que los puertos de calado profundo (Bahía Blanca y Quequén) son los históricos concentradores de la exportación de granos.

En el complejo portuario rosarino funcionan los puertos: Arroyo Seco, General Lagos, Punta Alvear, Servicios Portuarios Unidad VI y VII y Villa Gobernador Gálvez. En San

Lorenzo/San Martín operan las terminales de: la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), Cofco (la corporación china), DEMPA y Pampa (operadas por Bunge), El Tránsito (de ADM), Quebracho (de Cargill), San Benito, Terminal 6 y Vicentín<sup>10</sup>.

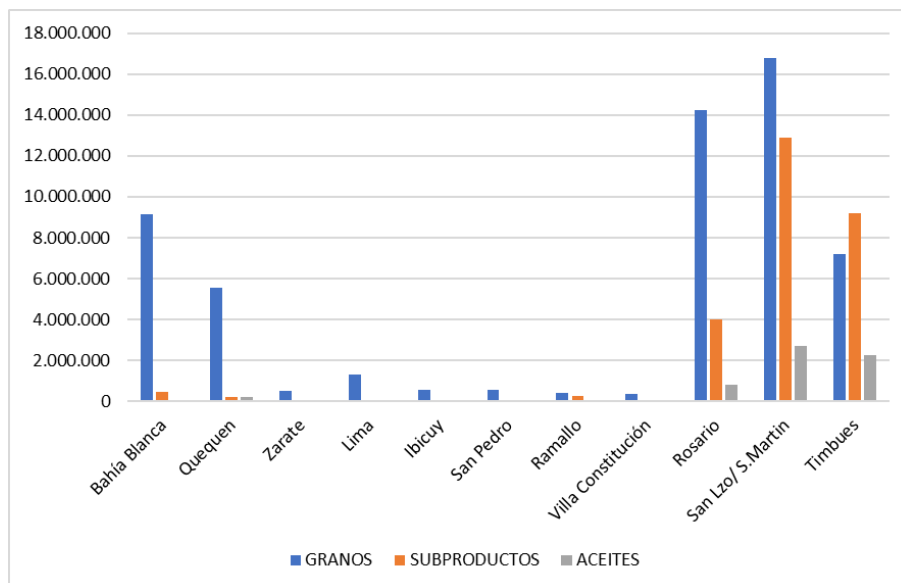


Figura 6. Exportaciones según producto por puerto, 2020 (tn). Fuente: Cámara de puertos. <http://www.camarapuertos.com.ar/estadisticas>.

En tanto en Timbúes se encuentran operando: Aceitera General Deheza (AGD), Cofco, LDC Argentina y Renova (la alianza entre Glencore y Vicentín, hoy en manos de Glencore bajo el nombre de Viterro S.A.).

La desregulación propiciada por el Consenso de Washington en la década del noventa indujo a la eliminación de las instituciones que regulaban la producción agropecuaria (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, entre otras) así como le quitó funciones de control al INTA, al SENASA, a la Administración General de Puertos, a la Aduana; y debilitó las capacidades de recaudación impositiva de la Administración Federal de Ingresos Públicos.

Si analizamos la composición de firmas que formaban parte de la exportación de granos se observa que desapareció el Estado como actor central en la operación del comercio exterior (JNG), prácticamente desaparecen las cooperativas, a excepción de ACA; pierden peso las que fueran grandes empresas nacionales (Nidera, La Plata Cereal, Oleaginosa Moreno), y se fortalecieron las grandes exportadoras mundiales (Cargill, Bunge, ADM y Cofco).

Como puede observarse, a la luz de la desregulación y de la revolución verde a partir del uso de la soja transgénica resistente al glifosato -que impuso el monocultivo en grandes zonas del país-; tanto los productores perdieron cuotas de mercado en favor de las grandes empresas, como el Estado perdió capacidad de intervención.

<sup>10</sup> La firma está en proceso de quiebra debido a operaciones descontroladas de exportación y adquisición de empresas en base a préstamos en dólares que fueron impactados por las devaluaciones de 2018 y 2019.

Cuadro 1: Firms según participación en las exportaciones, 1987, 1996, 2002, 2010 y 2020 (% tn).  
Fuente: Bolsa de Cereales de Rosario, 1987 a 2020.

Firma	1987	1996	2002	2010	2020	Nacionalidad	Observación
JNG	13,21	0,00	0,00	0,00	0,00	Arg. Estatal	Disuelta en 1992.
Nidera Argentina	11,58	9,87	8,24	5,07	0,00	China	Absorbida por Cofco
FACA	8,87	1,68	0,00	0,00	0,00	Arg. Cooperativa	Pierde mercados externos
ACA	7,38	7,64	7,92	4,72	6,16	Arg. Cooperativa	Mantiene mercados
Cargill	6,88	10,65	22,39	14,28	15,48	Estados Unidos	Gana cuota de mercado
L. Dreyfus	5,02	8,40	9,49	9,27	8,42	Francia	Gana cuota de mercado
Richco Cereales	4,78	3,72	0,32	0,00	0,00	Suiza	Absorbida por Glencore
Cía Continental	4,33	7,05	0,00	0,00	0,00	Estados Unidos	Absorbida por Cargill
La Plata Cereal	4,02	5,97	2,47	0,00	0,00	Suiza	Subsidiaria Grupo André
B & B / Bunge	3,37	4,91	0,52	11,99	9,32	Estados Unidos	Gana cuota de mercado
Productos Sudamericanos	3,19	3,87	0,44	0,00	0,00	Argentina	-
Vicentín	2,75	2,01	-	4,75	0,30	Argentina	En convocatoria de acreedores
Oleaginosa Moreno	0,04	1,94	0,32	3,26	9,17	Suiza	Comprada por Glencore, 1997.
A. Toepfer	0,00	7,14	17,54	3,92	0,00	Alemania	Absorbida por ADM
ADM	0,00	0,00	0,00	8,20	12,51	Estados Unidos	Gana cuota de mercado
Noble	0,00	0,00	0,00	5,86	0,00	China	Absorbida por Cofco
Cofco	0,00	0,00	0,00	0,00	15,03	China	Absorbió a Nidera y Noble
AGD	0,00	0,00	0,00	7,61	7,37	Argentina	Gana cuota de mercado
Molinos Agro	0,00	0,00	0,00	4,64	5,26	Argentina	Propiedad de Molinos RdIP
Amaggi	0,00	0,00	0,00	0,47	1,50	Brasil	De incorporación reciente
AFA	0,00	0,00	0,00	1,58	0,45	Arg. Cooperativa	-
Resto	24,58	25,15	30,35	14,38	9,02	-	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		

Adicionalmente, la Argentina asistió a la virtual desaparición de la flota mercante, lo que da como resultado que el Estado realiza el dragado y mantenimiento de los ríos sin que ese costo esté asociado al beneficio que obtienen las flotas de los cinco países que integran el Tratado, así como la infinidad de banderas de los buques que ingresan a los puertos.

Tal como indica González Insfrán (Duarte, Rovelli, Vallejos, 2021:4):

[...] la marina mercante local sólo transporta el 2% de toda la carga por esta vía fluvial. En tanto, el 90% de este tráfico se embarca por la flota paraguaya mientras que el 8% restante, tanto contenerizada como a granel, se reparte entre uruguayos y bolivianos. Es decir, la Argentina afronta el costo del dragado y el balizamiento a través del Presupuesto Nacional, pero el negocio del flete lo hacen buques de banderas extranjeras.

En la actualidad, la concesionaria cobra un peaje que se ubica en los 3,06 U\$/tn transportada; lo que implica una recaudación de U\$ 300 millones anuales.

Es importante remarcar que la Dirección Nacional de Vías Navegables (DNVN) mantuvo todo el tramo desde Confluencia al Océano entre 1898 y 1995, a una profundidad de 10/12 pies y el tramo Rosario al Océano con una profundidad de entre 24 y 27 pies. Luego de la concesión en 1995 y hasta 2010 el tramo desde Santa Fe a Confluencia fue mantenido por la DNVN (Marina Mercante Argentina, 2021). Este hecho evidencia que existe capacidad en el país para realizar el mantenimiento del canal, encontrándose la principal limitante en la decisión política que lo haga posible y en las resistencias que presenta el poder económico enclavado en la zona portuaria. Para avanzar en este último punto se describirán los mecanismos utilizados por las empresas exportadoras de granos para maximizar sus beneficios.

El mantenimiento del río se hace con una flota de cinco dragas, la más nueva de las cuáles fue construida en los astilleros Keppel Singmarine de Nantong, China y costó U\$S 40 millones. Lo que indica que el equipamiento necesario podría adquirirse con el equivalente a 8 meses de peaje (Duarte, Rovelli, Vallejos, 2021).

Pero tal vez lo más importante de que el Estado retome el control de la cuenca es la posibilidad de reordenar el sistema de comercialización, controlar productos, calidades, cantidades, trazabilidad de las operaciones que impedirían la multiplicidad de comportamientos de las exportadoras en función de la planificación fiscal nociva.

## EL COMPORTAMIENTO DE LAS FIRMAS EXPORTADORAS (LOCALES Y EXTRANJERAS)

El Canal Troncal, como parte del sistema de logística del comercio internacional, ha sufrido la proliferación de puertos, elevadores y embarcaderos privados (autorizados o clandestinos) que operan en todo el litoral con escasa fiscalización. Luego de la primera oleada privatizadora de los años noventa, la desregulación se profundizó entre 2015 y 2019 donde se dieron amplias libertades a las empresas. A partir del escaso control estatal se intensificaron ciertas prácticas desleales en el comercio internacional que atentan contra la soberanía sobre las vías navegables así como sobre los ingresos del Estado.

### Empresas ficticias

La creación de empresas ficticias/cáscaras/fantasmas en Paraguay y Uruguay y bajo la forma jurídica de "sucursal" o de régimen simplificado para operar el comercio exterior triangulando o reexportando. Las empresas mencionadas no tienen una fiscalización estricta en el segundo país porque reportan al Estado del país de origen del capital (la casa matriz). El problema es que en el país de origen tampoco suele ser declarada la existencia de dichas firmas ni su operatoria por lo que escapan a las legislaciones de ambas jurisdicciones.

A modo de ejemplo, Vicentín SAIC creó "Vicentín Uruguay" y "Vicentín Paraguay" (en 2005), "Vicentín Brasil Comercio e Exportação e Importação de Cerais ME" (con sede en Campo Grande, Mato Grosso do Sul, el lugar donde se inicia la traza de la Hidrovia) (en 2005); y "Vicentín Europa" con sede en Madrid<sup>11</sup> (en 2017). Todas las firmas se dedican al comercio de granos. Una operatoria habitual es declarar soja argentina como

11 Fuente: Último estado contable presentado por Vicentín SAIC. Estados Contables, 31 de octubre de 2018.

embarcada en puertos de Paraguay a través de la empresa radicada allí, que luego es declarada en Rosario como adquirida por la empresa local con destino a su sucursal en Uruguay (no se declaraba que el destino final es –mayoritariamente- China)<sup>12</sup>.

Molinos Cañuelas creó en 2016 la Empresa de Servicios MOLCA SRL en Bolivia; Alimentos Cañuelas Chile S.p.A. y Cañuelas Chile S.p.A. en 2016; Moinho Canuelas LTDA en Brasil y Molino Cañuelas Uruguay S.A. en 2017. Cabe mencionar que con Chile rige un Tratado de Doble Imposición que hace que las empresas argentinas no paguen ciertos impuestos en dicho país<sup>13</sup> porque se supone que lo hacen en el país de origen. Molino Cañuelas de Uruguay aparece como la principal exportadora de harina de ese país a Perú; exportando el 98% del total de la exportación de harina del país oriental. Pero también aparece como la principal importadora de este producto, comprando a la Argentina el total de lo que exporta. Este es un caso típico de reexportación con la consecuente diferencia en dólares del precio final del producto.

## La radicación de empresas en guaridas fiscales

Según Sergio Arelovich (2020) “el 100% de las empresas extranjeras del complejo oleaginoso tiene sus casas matrices en paraísos fiscales [como] Delaware, Gibraltar, Suiza, Londres, Luxemburgo. Incluso Cofco, creada por el Estado Chino pero con participación de grandes fondos comunes de inversión como Goldman Sachs, se mudó de Beijing a una de estas zonas de nula o baja tributación”. La guarida fiscal no sólo permite evadir impuestos o eludirlos sino también exteriorizar capitales, ocultar activos e ingresar al sistema formal los ingresos originados en actividades ilícitas u ocultas en el país donde operan (King Mantilla, 2020).

## La declaración fraudulenta del origen de los granos

Es habitual que la declaración del origen de los granos sea Paraguay a pesar de que se trata de producción argentina. La operatoria de este mecanismo reside en que la embarcación de carga sale de Paraguay con el 20 a 30% de la capacidad de bodega ocupada y luego va completando la carga a lo largo del canal troncal en puertos y embarcaderos –habilitados o no- con cereales y oleaginosas producidas en la Argentina (Duarte, Rovelli, Vallejos, 2021). De esa manera, el barco llega con la carga completa a Rosario donde presenta la declaración jurada como grano proveniente de Paraguay.

## El desconocimiento del volumen exacto exportado

Desde la liquidación de la Junta Nacional de Granos el Estado ha perdido progresivamente la capacidad de control de las cantidades y calidades exportadas, particularmente en las operaciones a granel. Para entender dónde se produce la indefinición de las cantidades es necesario puntualizar en los hitos que debe seguir una operación de comercio exterior (Basso, 2020): a) se solicita a Aduana el “Permiso de Embarque” que indica qué mercadería se embarcará, en qué barco, a qué destino final y en qué puerto

12 Para conocer en detalle los mecanismos sobre los que operaba la firma se recomienda Gaggero, Zanotti, 2020.

13 Fuente: Estados Contables de Molino Cañuelas, 30 de abril de 2018.

de descarga. b) Cumplido de embarque: es el documento que oficializa ante la aduana la cantidad efectivamente embarcada.

El permiso de embarque estipula una magnitud teórica a un valor FOB que puede ser confirmado o rectificado (precio revisable). Una vez que el "cumplido de embarque" confirma los datos de la operación realizada se obtiene el valor de aduana y/o la base imponible sobre la cual se calculan los derechos de exportación y los reembolsos.

El exportador puede elegir si determina las cantidades a partir del pesaje en balanzas o bien a través del Draft-survey que es un sistema de control de calados y sondaje de tanques a partir de los cuáles se determina el peso de las cargas que transportan. Según los informes de Fernando Basso (2020) este método es muy poco preciso, razón por la cual, las imprecisiones son utilizadas por las firmas como un mecanismo de captación de renta. En efecto, este sistema depende de tres variables de muy difícil control: la tolerancia, el rancho (que consiste en la carga de agua potable, combustibles y aceites que necesita la embarcación para navegar) y el lastre (que consiste en el ingreso y salida de agua al casco del buque que altera la línea de flotación, se trata de una maniobra necesaria en el manejo de este tipo de transportes). En concepto de tolerancia se manipula hasta el 4% de la carga en sólidos y 6/000 en líquidos; en relación de "rancho" se pueden ocultar unas 1.500 toneladas por barco de porte mediano y bajo la denominación de "lastre" se pueden encubrir entre 6.000 y 9.000 toneladas de granos. El mismo especialista contabilizó 3000 barcos ingresados al Puerto de Rosario en 2018, con una capacidad de carga de 35.000 toneladas cada uno; si se aplica la suma de posibilidades de ocultamiento de la carga se obtiene que no fueron declaradas 2.400 tn/buque (el equivalente a 240 barcos). A un promedio de US\$ 365/tn podemos ver que dejaron de recaudarse US\$ 1.908 millones.

El impacto de esta operatoria indica que no se aplicaron retenciones a ese volumen (que, sin embargo, fueron descontadas en el precio pagado al productor); el impuesto a las ganancias fue menor a lo debido y las divisas liquidadas inferiores en la misma proporción del ocultamiento. Los puertos mejor equipados operan con cintas transportadoras que permiten un correcto control de las cargas.

## La triangulación de exportaciones o reexportaciones

Se trata de la exportación a Europa o Asia con un intermediario, generalmente ubicado en Uruguay o alguna isla del Atlántico. El mecanismo consiste en que un agente vende granos a un importador en un segundo país a un precio menor al precio internacional y éste lo vende al país de destino al precio internacional (Apelbaum et al., 2013). Las divisas así originadas reingresan al país en billetes (no siempre declarados, lo que alienta el mercado cambiario ilegal y profundiza la brecha con el dólar oficial); como recursos destinados a la especulación inmobiliaria y diversos productos financieros. Las operaciones pueden ser intermediadas por empresas ficticias en guaridas fiscales o a través de subsidiarias en los países de la región. De esta manera se evita el pago de retenciones en la Argentina así como de impuestos a las ganancias.

El otro síntoma de este fenómeno es que al cruzar la información de exportaciones con lo registrado en los países de destino los datos no coinciden, siendo las importaciones de los países de destino superiores a las ventas al exterior informadas en la Argentina. Las explicaciones a las diferencias refieren a criterios metodológicos diversos, consideración de precios FOB en un caso y CIF en otro, diferencias de clasificación de los productos, pero también al comercio no registrado (Viola, Muruaga Olguín, 2020).



## Subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones

Al haber comercio intrafirma se produce la subdeclaración y consecuente subestimación en los montos facturados por exportaciones; a la vez que las importaciones aparecen sobreestimadas. Es lo que se denomina precios de transferencia por contraposición a los precios de comercio que se establecen entre empresas no relacionadas<sup>14</sup>.

Cuando existen estas diferencias de precios se resiente la capacidad de recaudación del impuesto a las ganancias que aplica AFIP. Pero los perjuicios no terminan allí. Al declarar precios de exportación por debajo de lo real también se pagan menos retenciones y menos impuestos a las ganancias. Por ende, se liquidan menos divisas de las correspondientes (que suelen reingresar a los mercados paralelos / ilegales de la divisa en el país).

Una estimación sencilla permite observar que un porcentaje no desdeñable de lo que se exporta no se declara en la Argentina.

Considerando el valor total anualizado de las exportaciones de productos del capítulo 12 de la Nomenclatura Común del MERCOSUR (NCM) , para la última década, la sumatoria del valor anualizado (2011-2020) según los datos del INDEC es de U\$S 39.434 millones, mientras que, al observar la suma del valor declarado por las aduanas de destino para estos productos argentinos, el valor total declarado asciende a U\$S 49.220 millones, lo que implica una diferencia de U\$S 9.780. Sólo en 2020 la diferencia total entre el valor declarado a la salida de las aduanas argentinas y el declarado al ingreso de las aduanas de destino suma U\$S 896 millones. Para el periodo, considerado en su conjunto, la diferencia equivale a cerca del 25% del valor de las exportaciones del capítulo registradas por el INDEC. Dicho de otra manera, cerca de 20% de las ventas argentinas de estos productos al resto del mundo no se declaran en el país. Al considerar el valor declarado en la aduana argentina y compilado por el INDEC, las exportaciones de poroto de soja suman U\$S 28.370 millones, durante el periodo bajo análisis, mientras que en las aduanas de destino se pueden contabilizar U\$S 30.816 millones, implicando una diferencia de U\$S 2.446 millones. En 2020 la diferencia fue de U\$S 781 millones, la mayor en toda la década considerada. De hecho, para el año 2020, medida en cantidades y considerando exclusivamente el principal destino, el INDEC reporta una exportación total a China de 5,48 millones de toneladas de porotos de soja mientras que la aduana china registra el ingreso de 7,46 millones de toneladas de soja con origen argentino, esto implica una diferencia de 1,98 millones de toneladas. La diferencia equivale al 36% de todo el poroto de soja exportado y declarado en Argentina el año pasado (Duarte, Rovelli, Vallejos, 2021).

## Operadoras de comercio exterior no registradas

Se ha detectado que diversas firmas que operan en el comercio exterior no cuentan con la inscripción correspondiente o lo hacen de forma irregular o incompleta (con direcciones falsas, sin estatutos, sin declaratoria de accionistas, etc.). Este hecho fue constatado por la Secretaría de Comercio Interior cuando comenzó a analizar las operaciones y los operadores en el comercio exterior de carnes. En este rubro se

14 Para más detalles sobre las estrategias de acumulación de las multinacionales ver García Zanotti, 2021.

encontraron: errores en la clasificación de los cortes –declarando como no apto para el consumo humano y, por tanto, a menor precio los cortes que eran recibidos en el país de destino como aptos para consumo humano-; la intervención de intermediarios (como despachantes de aduana) actuando como exportadores; la falta de inscripción en los organismos de control; etc.

La otra forma de no registrar las operaciones se presenta a través del manejo incorrecto de la Carta de Porte que debe acompañar cada carga. Como este documento no caduca mientras no tenga el sello de la oficina de Rentas (ubicadas en cada frontera provincial) con una misma carta pueden realizarse entre tres y cuatro viajes (cada traslado en camión porta 30 tn. de grano). Se evita sellar la carta de porte mediante coimas a la repartición<sup>15</sup>. Este problema ha sido subsanado en Argentina mediante la carta de porte Electrónica que la Administración Federal de Ingresos Públicos implementó a fines del año 2021.

## Encubrimiento o enmascaramiento de productos

Los embarques que llegan a puerto en camiones. El ingreso de los granos a la caja del camión se realiza mediante cinta sinfín o "chimango" que descarga el grano pasando por la boca de carga o boquilla. El final de la carga se hace con un producto similar pero de menor valor; por ejemplo, un camión que traslada arroz se termina de cargar con arroz partido o uno que lleva lenteja se carga con lenteja partida. Esto se hace porque al verificar la carga se observa sólo la abertura de ingreso del cereal. De esta manera la boquilla de carga puede tener a la vista arroz partido o lenteja partida de manera que se declara como un producto de menor valor y en un puerto intermediario se registra como arroz o lenteja en grano entero<sup>16</sup> (a mayor valor)<sup>17</sup>.

## Facturas apócrifas

La utilización de facturas no válidas ha sido detectada en forma significativa en el comercio de carnes. Se trata de facturas falsas o comprobantes fiscales, falsos, que a pesar de presumir cumplir con los elementos formales y autorizados de una factura legal, únicamente simulan la operación. También puede tratarse de facturas que cumplen con las condiciones pero que son "vendidas". Los adquirentes suelen utilizarlas a efectos de erosionar la base imponible de determinados tributos, pues permitiría el cómputo de un crédito fiscal –en relación al Impuesto al Valor Agregado- o de un gasto computable –en relación al Impuesto a las Ganancias-, que no se corresponde con la realidad. El beneficio es un retorno con el cual se queda el emisor de la factura apócrifa (Cardozo y Bujan, 2019).

<sup>15</sup> Información recabada en entrevista a un transportista de granos en julio 2021.

<sup>16</sup> Datos relevados en entrevista a transportista de granos en julio 2021.

<sup>17</sup> El control correcto de calidad del grano debe hacerse con un muestreador cuya longitud se corresponde con la profundidad de la caja para obtener muestras de la totalidad de la carga.

## El comercio ilícito o de productos ilícitos

El comercio de productos ilegales abarca diferentes prácticas (Cieza, 2021, 2019; Carbone, 2019) entre ellas: alteración; piratería; falsificación; adulteración de productos; contrabando de productos (genuinos o no) y de sustancias o productos ilícitos. Según Interpol "existe una clara conexión entre el comercio ilícito y otros tipos de delincuencia, como trata de personas, tráfico de drogas, corrupción, soborno y blanqueo de capitales"<sup>18</sup>.

Se trata de actividades de difícil fiscalización debido al atraso tecnológico y los intereses involucrados en este tipo de tráfico; lo que hace que el tráfico ilícito tienda a descubrirse en los controles portuarios de los países de destino. Sólo a modo de ejemplo, tomamos la información mencionada en un pedido de informes a la Cámara de Diputados de 2021 donde se denuncian dos casos concretos:

- a) "El 10 de marzo de 2021, personal de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID) de la República Oriental del Uruguay, incautó 500 kilos de pasta base de cocaína dentro de un embarque de vehículos cero kilómetro provenientes de Brasil".
- b) "El 24 de marzo del mismo año se incautaron en Alemania y Bélgica 23 toneladas de cocaína procedentes de Paraguay ocultas en latas de masilla de la marca Fox Colors que se produce en Paraguay. [...] El cargamento viajó en barco desde Paraguay y fue trasbordado en el puerto de Buenos Aires; pasó por Montevideo y llegó a Europa"<sup>19</sup>. El valor del producto fue valuado en 600 millones de euros.

El mismo informe indica que en total en el año 2020 se interceptaron 102 toneladas de cocaína con destino al continente europeo gracias a un proyecto internacional implementado por las Naciones Unidas.

## Liquidación incompleta de las divisas de la exportación o ausencia de liquidación de divisas

Apenas asumido el gobierno de Cambiemos en 2015 la Secretaría de Comercio firmó una serie de Resoluciones<sup>20</sup> que postergaron la obligatoriedad de liquidar divisas llevando los plazos iniciales (entre 15 y 120 días según tipo de mercadería, vinculación entre las firmas que comercian o regímenes especiales), a 365 días. El 28 de agosto de 2016<sup>21</sup>, se postergó a cinco años y en 2017 se extiende a diez años<sup>22</sup>. El 2 de noviembre de 2017 se exime de la obligación de liquidar divisas por exportaciones. El efecto devastador sobre el nivel de reservas del BCRA no se hizo esperar, indujo dos fuertes devaluaciones en 2018 y 2019 y obligó al gobierno a publicar el Decreto 609 del 2 de septiembre de 2019 donde repone la obligación de liquidar divisas (entre los 15 y 365 días). Las exportaciones realizadas entre el 28 de agosto de 2016 y el 1 de septiembre de 2019 quedaron eximidas de la liquidación de las divisas (Basso, 2020).

<sup>18</sup> Organización Internacional de Policía Criminal en <https://www.interpol.int/es>

<sup>19</sup> <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2021/PDF2021/TP2021/0916-D-2021.pdf>

<sup>20</sup> Resolución N° 30/11-3-2016; N° 57/06-04-2016 y N° 91/05-05-2016.

<sup>21</sup> Resolución N° 242/28-08-2016.

<sup>22</sup> Resolución N° 47/20-01-2017.

## CONCLUSIONES

El final de la concesión de la empresa Hidrovia S.A. es una puerta a pensar mucho más que la explotación de una vía fluvial adaptada para el comercio internacional.

Tal como se expuso, el trazado del canal, sus tramos y las obras fueron definiéndose a partir de las primeras iniciativas de integración del cono sur, luego acompañando el desarrollo del comercio en el contexto del Mercosur y, por último, a impulsos del fuerte crecimiento del comercio internacional de materias primas de origen sudamericano.

En efecto, la expansión comercial de los productos primarios convirtió a la Cuenca Paraguay-Paraná en el objetivo de las exportadoras que, libradas de la intervención del Estado a partir de los años noventa- asumieron la regulación de las condiciones, la infraestructura, los recursos y se apropiaron preferentemente de los beneficios del comercio exterior. En paralelo, este modelo que aumentó tanto la producción, eliminó productores agropecuarios, comercializadores, cooperativas, y tiene un empleo promedio de un trabajador cada 900 hectáreas.

En tanto el mantenimiento de la vía troncal fue cedido a una empresa con capitales holandeses y argentinos. El vencimiento de la concesión desató fuertes presiones sobre el gobierno actual para reprivatizar el canal frente a las voces que reclaman una recuperación de la Cuenca, su operatoria, el mantenimiento, la gestión y el control. Se encuentran estas expresiones en las bolsas de cereales y en las principales exportadoras muchas de las cuales tienen entre sus accionistas a los mismos fondos de inversión que, a su vez, son los principales acreedores externos del país.

El sistema de transporte logístico, control y fiscalización de la actividad exportadora presenta serias vulnerabilidades que afectan los intereses económicos nacionales. Retomar estas funciones significaría reducir los habituales comportamientos de planificación fiscal nociva que incluyen la creación de empresas ficticias, la operatoria en guaridas fiscales, la declaración fraudulenta del origen de las exportaciones, el fraude en la determinación de las cantidades, la triangulación o reexportaciones, la subfacturación de exportaciones y sobrefacturación de importaciones a través de los precios de transferencia, la subdeclaración de exportaciones, la operación de empresas no registradas, la compra de facturas apócrifas, el comercio ilícito y la infra liquidación de divisas.

Estos mecanismos redundan en volúmenes exportados declarados inferiores a los reales, menores ingresos derivados de estas actividades, menor tributación, disminución porcentual de las retenciones (a pesar de que son descontadas a los productores), liquidación parcial de divisas y por tanto mayor debilidad del Banco Central, ocultamiento de activos y fuga de divisas. Las divisas fugadas suelen reingresar en forma de billetes, de la especulación inmobiliaria o a través de los distintos productos financieros disponibles, para reingresar al mercado ilegal de cambios que presiona sobre la brecha cambiaria.

En esta modalidad de funcionamiento operan no sólo las grandes exportadoras, sino también los bancos privados extranjeros y locales, las consultoras de negocios que ofrecen los productos, las grandes auditoras (también denominadas facilitadoras de los flujos financieros ilícitos) y una guarida fiscal.

La generación de diversas empresas que funcionan como una cadena de control accionario tiene el efecto de desdibujar al beneficiario final de las firmas; facilita el ocultamiento de activos; hace posible la utilización de precios de transferencia para evitar o disminuir la tributación, entre otros hechos. Hay que considerar que en la conformación del capital de las grandes exportadoras han ingresado fondos de inversión que son los operadores centrales en el mercado de bonos (públicos y privados) y que se insertaron

masivamente los sectores de actividad más rentables. De esta manera, se generan dinámicas de financiarización que operan fuerte en la política cambiaria. En efecto, estos actores mantienen una fuerte capacidad de veto sobre la política macroeconómica al controlar el manejo de las divisas.

De resultados de todos los mecanismos mencionados se obtiene que estas firmas, identificadas como las proveedoras dilectas de divisas de la economía argentina, son efectivamente las que están ubicadas en los sectores de actividad que operan sobre la restricción externa. En efecto, la dinámica de la operatoria las convierte en las principales responsables de la fuga de divisas, el ocultamiento de activos y excedentes, lo que aumenta la elusión y la evasión.

La recuperación de la Cuenca por parte del Estado –como operador directo o como administrador y licitador del mantenimiento- puede generar una serie de beneficios provenientes del control de una cadena de actividades que permitan no sólo el tránsito de mercancías sobre la vía fluvial sino el desarrollo económico y social con resguardo de la biodiversidad de la Cuenca y su zona de influencia. Un modelo integrador puede pensar en el beneficio de los silenciados de esta discusión: la inmensa población que vive en y de los ríos, las/os trabajadoras/es que este modelo excluyó, los astilleros estatales y pequeños a los que se les quitó la industria naviera; y las pymes que pueden proveer servicios en toda la cadena de valor.

## Bibliografía

- » Apelbaum, G.; Frontini, F.; Thomas, M.; Besfamilie, M. (2013). *Retenciones como un instrumento recaudatorio*, Tesis de grado, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- » Arelovich, S. (2020). Cómo funciona la compleja operatoria con la que muchas grandes agroexportadoras evitan el pago de impuestos en el país“, en *Infobae*, 2/3/2020. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2020/03/02/>
- » Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2016). *Acuerdo de “Santa Cruz de la Sierra” sobre transporte fluvial por la Hidrovia Paraguay – Paraná (Puerto de Cáceres – Puerto de Nueva Palmira) y sus protocolos adicionales*. Secretaría General de la ALADI, Segunda Edición Montevideo, Setiembre 2016. Recuperado en Basso, Fernando (2020): *¿Y de qué te asombrás? Aún faltan ingresar casi 20.000 millones de dólares*. El cohete a la luna, 21 de junio de 2020. Recuperado en <https://www.elcoheteealaluna.com/15/10/2021>.
- » Cardozo, H. y Buján, R. (2019). “Factura apócrifa: una forma estúpida de evasión y de cárcel efectiva”. Recuperado en [www.abogados.com.ar/](http://www.abogados.com.ar/)
- » Carracedo, O. (1984). *Economía Social Agraria. Teoría y acción del cooperativismo en el ámbito rural*. Ediciones Depalma. Buenos Aires.
- » Cieza, D. (2021). “Hidrovia Paraná-Paraguay ¿Las aguas bajan turbias?” *Revista Derechos en Acción*, Año 6/Nº 19, págs.391-409; Otoño 2021 (21 marzo a 20 junio).
- » Cieza, D. (2019). *Economía subterránea y poder político. Un estudio preliminar de dos genealogías en Beinstein, Jorge, Cieza, Daniel “El lado oscuro de la familia Macri”*, Ediciones Ciccus, Buenos Aires.
- » Carbone, R. (2019). *“Mafia capital. Cambiemos: las lógicas ocultas del poder”*, Editorial Rosa Luxemburg, Buenos Aires.
- » Coscia, A. (1980). *Comercialización de granos*. Hemisferio Sur, Buenos Aires.
- » Ecología Política (2006). Los dueños del río. La hidrovia Paraguay-Paraná: el negocio de los recursos en América Latina, Taller Ecologista de Rosario. Recuperado en <https://www.ecologiapolitica.info/?p=6483>.
- » Gaggero, A.; García Zanotti, G. (2020). *La crisis de Vicentin y los grupos empresariales que se expandieron a partir de su caída (2019-2020)*, Informe Banco Nación.
- » García Zanotti, G. (2021). Estrategias de acumulación de empresas multinacionales del sector oleaginoso en Argentina durante el nuevo milenio (2001-2015), *Realidad Económica* Nº 341, agosto de 2021.
- » Kempff Bacigalupo, R. (1978). Proceso de Integración de la Cuenca Del Plata, *Revista de Política Internacional*. Madrid. ISSN 0034-8716, ZDB-ID 280932-1, p. 93-106.
- » Kesselman, J. (1979). “Sociedades cooperativas”. V.P. de Zavalia, Buenos Aires.
- » King Mantilla, K. (2020). Caracterización de las empresas multinacionales en el marco de los flujos financieros ilícitos, (Cuadernos de Hegoa; 82), *Hegoa*, 2020 1vol; 1130-9962, *Bilbao*. Recuperado en <https://www.katiuskaking.com/>

investigacion-y-publicaciones-economia/ 28/10/2021.

- » León, C.; Rossi, C. (2003). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina. La Junta Nacional de Granos. *Realidad Económica* N° 196.
- » López Lecube, E. (2011). *Mercado de granos en la Argentina: análisis de su dinámica e identificación de oportunidades de mejora de la cadena*, Tesis de grado. ITBA.
- » Marina Mercante Argentina (2021). *Peaje del río, ahora para el Estado* en <https://maquinistasnavalesargentina.blogspot.com/> 28/10/2021
- » Morgan, D. (1962). *Traficantes de granos. La historia secreta del pulpo*. Editorial CREA, Buenos Aires.
- » Duarte, M.; Rovelli, H.; Vallejos, F. (2021). *Corredor del Litoral. Un debate estratégico para el desarrollo*. Equipo técnico: Marisa Duarte, Horacio Rovelli y Federico Vacarezza. Proyecto Económico-IADE. En <https://www.iade.org.ar> 28/10/2021.
- » Reboratti, C. (2010). "Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias". *Revista de Geografía Norte Grande*, N° 45, págs.: 63-76. Santiago, Mayo de 2010.
- » UIF (2021). *Propuesta de la UIF a las Comisiones de Trabajo del Consejo Federal Hidrovia*. Recuperado en [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/propuesta\\_de\\_la\\_uif-no-2021-19844599-apn-uifmec.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/propuesta_de_la_uif-no-2021-19844599-apn-uifmec.pdf).
- » Viola, H.; Muruaga Olgúin, N. (2020). "Análisis del comercio agrícola de China en 2019", Consejería Agroindustrial Embajada De Argentina en la República Popular China / MAGyP. DOC/CAP/018-2020 Beijing, 29 de julio de 2020.

## Otras Fuentes

- » Decreto 949/2020.
- » Decreto 427/2021.
- » Resolución N° 30/11-3-2016
- » Resolución N° 57/06-04-2016
- » Resolución N° 91/05-05-2016.
- » Resolución N° 242/28-08-2016.
- » Resolución N° 47/20-01-2017.

## Marisa Duarte / [mduarte@iade.org.ar](mailto:mduarte@iade.org.ar)

Lic. en Sociología (UBA), Mag. en Sociología Económica (UNSaM) y Dra. en Sociología (UBarcelona). Publicaciones recientes: "El corredor del Litoral: un debate estratégico para el desarrollo", Duarte, Rovelli y Vaccarezza. Proyecto Económico-IADE; 2021. "Empresas públicas y soberanía", Revista Tramas, Escuela de Gobierno de Chaco, N° 11; Julio 2020. "Latinoamérica: entre la integración del capital y la desintegración del trabajo" en América latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo. Ed. Mega2/Clacso/IADE, 2018.