

Regiones portuarias y cadenas globales de valor. Una mirada crítica al potencial del Gran Rosario



Isabel M. Raposo

Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística,
Instituto de Investigaciones Económicas. Rosario, Argentina.
<https://orcid.org/0009-0000-5901-2901>

Augusto Caviglia

Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística,
Instituto de Investigaciones Económicas. Rosario, Argentina.

Recibido: 3/3/2023. Aceptado: 3/5/2023.

Resumen

La globalización estimula los flujos financieros y el comercio internacional como expresiones acabadas del cambio en la producción y distribución de bienes y servicios. El modelo productivo sobre el que un país evoluciona, le permite integrarse en “cadenas globales de valor” como forma de organizar la producción y el intercambio en los mercados mundiales. El transporte marítimo y fluvial tiene un rol protagónico que se traslada sobre los puertos, al demandar instalaciones y nuevos ámbitos con capacidad de integrar actividades de transformación y servicios al comercio exterior. Rosario fue uno de los primeros y más importantes puertos que creció junto con la ciudad hasta convertirse en un referente para la exportación de cereales durante la etapa agroexportadora nacional; actualmente, es núcleo de una región portuaria configurada en torno a la cadena agroindustrial (centrada en la soja), con más de 30 terminales de embarque junto a plantas de procesamiento y almacenaje a gran escala. Pese al desarrollo alcanzado, el crecimiento potencial está condicionado en su trayectoria, por lo que es necesario revisar y actuar sobre múltiples componentes para establecer estrategias y lineamientos de política para el sector.

PALABRAS CLAVE: REGIÓN. COMPLEJO PORTUARIO. AGROEXPORTACIÓN. CADENA GLOBAL DE VALOR. POLÍTICA PÚBLICA.

Port regions and global value chains. A critical look at the potential of the Great Rosario

Abstract

Globalization stimulates financial flows and international trade as the full expression of changes in the production and distribution of goods and services. The production model that a country develops allows it to be integrated into “global value chains” as a way of organizing production and exchange on world markets. Maritime and river

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

transport plays a leading role, moving through ports, demanding facilities and new areas with the capacity to integrate transformation activities and services to foreign trade. Rosario was one of the first and most important ports to grow with the city, becoming a benchmark for grain exports during the national agro-export phase. Today, it is the nucleus of a port region structured around the agro-industrial chain (with a focus on soybeans) with more than 30 shipping terminals and large processing and storage facilities. Despite of development achieved, potential growth is conditioned in its trajectory; several components need to be reviewed and acted to establish strategies and policy guidelines for the sector.

KEYWORDS: REGION. PORT COMPLEX. AGRO-EXPORT. GLOBAL VALUE CHAINS. PUBLIC POLICY.

Introducción

Muchas áreas portuarias en el mundo han experimentado una transformación significativa en lo que va del nuevo siglo. La explicación a ello se puede encontrar en gran medida en la combinación de la dispersión espacial y la integración global de actividades que define el rol estratégico productivo de un territorio. Esa transformación adquiere una fuerte impronta que se destaca especialmente cuando un puerto aparece asociado a una urbanización de escala o mantiene fuertes vínculos con concentraciones productivas con una clara inserción en los mercados globales.

Hacia finales de los años ochenta, el conjunto de puertos nacionales estaba expectante por superar el letargo que los afectaba después de la etapa sustitutiva y por dejar atrás el sesgo mercado internista del país. Se buscaba consolidar una nueva institucionalidad y cambiar el rol protagónico con mejoras en los niveles operativos y en los equipamientos de las distintas unidades portuarias. Eran necesarios cambios profundos para lograr un mejor posicionamiento e inserción en las redes del transporte y el comercio internacional, donde la casi totalidad de los puertos del país, incluido el de Rosario, enfrentaba un marcado retraso tecnológico que los dejaba al borde de la inacción.

Desde entonces hasta la actualidad, en torno a Rosario y la actividad del antiguo puerto granelero de la ciudad, se ha consolidado una región portuaria con una fuerte especialización y carácter productivo que difiere en dinámica y potencial de la actividad del puerto tradicional. Esto se debe, en gran medida, a la inserción lograda en términos productivos por el complejo agroalimentario, que se ha convertido en un eslabón reconocido de una cadena global de valor que enlaza al territorio con los grandes mercados internacionales.

El propósito de este trabajo es identificar y reflexionar sobre las transformaciones producidas en torno a la actividad agroexportadora que se ha consolidado en el Gran Rosario, a partir de cambios en la comercialización y las nuevas relaciones de mercados a nivel global.¹ El desempeño portuario actual parece responder a nuevos principios derivados de un modelo de desarrollo que, en el contexto de la globalización y sin

¹ La región portuaria es una extensión sobre el frente fluvial de aproximadamente setenta kilómetros sobre el río Paraná (desde Timbúes hasta Arroyo Seco), donde coexisten puertos y terminales agroexportadoras junto a grandes plantas de procesamiento e instalaciones de almacenaje del sector.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

desconocer la existencia de una marcada identidad regional, valora el territorio actual. Se busca comprender los elementos que explican la transformación portuaria a través de las nuevas relaciones socio productivas, así como los problemas emergentes e inconsistencias que deben ser atendidos.

En primer lugar, el trabajo aborda de manera general la globalización y el modelo productivo centrado en la innovación, lo que ha dado lugar a la aparición de “cadenas globales de valor” (CGV) y cómo esto repercute en el comercio internacional y en las estructuras portuarias nacionales. En segundo lugar, se analiza la reestructuración de la producción agrícola y la formación del complejo agroexportador en la región del Gran Rosario. Seguidamente, se profundiza en la formación y evolución del complejo portuario hasta la actualidad y, por último, se identifican los desafíos que se ciernen sobre el futuro y se ofrecen algunas reflexiones sobre el destino de la actividad en la región. El desarrollo se estructura sobre la revisión bibliográfica, el análisis y construcción de datos, la actualización de cambios en la regulación y la operación portuaria, así como en el contacto con actores del sector.

Globalización, cambio tecnológico y cadenas globales de valor

Frente a la evidencia de agotamiento del proceso *sustitutivo* en el país, hacia fines de la década de los setenta, se anticipa una nueva etapa que, tras la ruptura del orden constitucional, comienza a evidenciar síntomas de cambios en el plano sociopolítico y económico a nivel nacional. La globalización irrumpe progresivamente en el escenario local con cambios en el plano productivo, esto es, un enfoque neoliberal que implicó la descentralización y privatización –en diferentes modalidades– de las estructuras y los bienes públicos, por entonces bajo la administración casi exclusiva del Estado.

Los hechos señalan un período de cambios trascendentes en cuanto a la disponibilidad de infraestructuras y la navegación del río Paraná en particular, con la consolidación de las bases de una nueva institucionalidad para la actividad portuaria en la Argentina. Las estructuras existentes acusaron el impacto de un conjunto de decisiones trascendentes durante la década de los noventa en el país, años en los que se adopta un conjunto de acciones y regulaciones, entre las cuales se deben resaltar:

1. La ley 24093 (1992) que –por primera vez– define aquellos aspectos vinculados con la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y privados existentes o por instalar en el territorio nacional. A la vez, se determina la descentralización de los grandes puertos nacionales (Dto. 769/93)² transferidos a las provincias bajo la condición de constituir entes mixtos de administración en tanto que, los restantes puertos pasaron - en forma directa- a ser propiedad de las provincias. Complementariamente, el Dto. 817/92 establece la disolución de la Administración General de Puertos (AGP).³
2. El Estado deja de operar su propia flota en el marco general de la Ley 23696 de Reforma del Estado (1989). En 1995, se produce la liquidación de la Empresa Flota

2 Los puertos transferidos bajo esta condición fueron Rosario, Santa Fe, Bahía Blanca, Quequén y La Plata.

3 La AGP- en liquidación. se mantuvo en esta condición hasta el año 2003.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

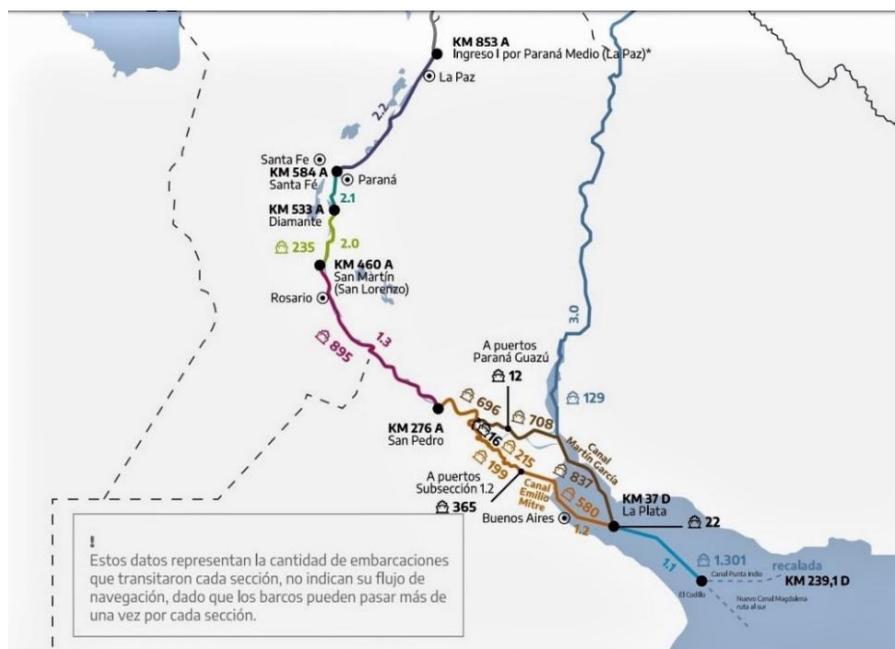


Figura 1. Tráficos fluviales de subida en la HPP. (4ºtrim. 2021).
Fuente: Administración General de Puertos (2021).

Fluvial del Estado Argentino,⁴ al igual que de Empresa Líneas Marítimas del Estado SA (ELMA).^{5 6}

- En el año 1995, el Gobierno nacional entrega en concesión a la empresa Hidrovía SA., el dragado y balizamiento del canal navegable troncal del río Paraná, principal corredor que concentra la casi totalidad de los tráficos fluviales en tanto se asegura –en su primer tramo– la navegabilidad a 32 pies para buques de ultramar. Este fue el desencadenante de un aumento extraordinario de los tráficos fluviales y dio lugar a la aparición de nuevos puertos en operación (Figura 1).

A nivel regional, el cambio en el modelo productivo ha sido determinante en las estructuras portuarias. La innovación no se limita únicamente a la incorporación de diferentes tipos de buques, mejoras en las condiciones de navegación o la modernización de equipamientos e instalaciones. También resulta fundamental la transformación en la concepción de la actividad portuaria, donde la logística juega un papel clave en la recepción y distribución de cargas, al integrar los servicios portuarios como parte de una cadena de valor que demanda mayor eficiencia y agilidad en la operatoria global.

4 Por Res. 595/95, la Empresa Flota Fluvial del Estado Argentino SA. –en liquidación– con estado patrimonial al 30 de junio de 1994, paso a ser licitada a manos del MEyOSP. y transferidos sus activos.

5 Se determinó la privatización total de ELMA mediante el Dto. 2074/90. En 1994 se autoriza al MEyOSP. a proceder a licitar y posteriormente transferir los activos (26 buques, varios de ellos obsoletos para operar).

6 A esto se sumó el Dto.1772/91 (suspendido por Dto.1010/04) que permite el cese transitorio de la matrícula nacional para buques comerciales en operaciones de transporte de cabotaje.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

En los últimos tiempos, se asiste a una nueva generación de puertos donde la digitalización (por incorporación de tecnología 4.0) y la búsqueda de competitividad muestran un escenario cada vez más globalizado. La conectividad de los buques con la cadena de transporte (mediante sistemas ITS), la trazabilidad de las cargas, la automatización de sistemas y equipos, la seguridad en los accesos, el uso de escáner no intrusivo o el amarre automático son algunas de las iniciativas que implican mejoras en las operaciones y servicios de valor, que integran sistemas socio tecnológicos para lograr mayor eficiencia y sostenibilidad (Febré y Pérez, 2012).

La transformación de las estructuras portuarias está estrechamente ligada a cambios en el plano productivo que surgen de una demanda global fluctuante. Estos cambios inciden en el tipo de cargas desplazadas; las particularidades en el acondicionamiento requerido para las operaciones de carga y descarga, y los nuevos modelos de organización de cadenas productivas que exigen respuestas eficientes y control del tiempo, trascendiendo las fronteras.

El enfoque de las “Cadenas Globales de Valor” no invalida el enfoque tradicional de la competencia, pero sí permite una visión más amplia y compleja de la realidad (Sturgeon, 2013:31). Se centra no solo en los patrones organizativos y las dinámicas de poder que generan nuevas combinaciones, sino también en las posibilidades de reubicación y división geográfica que surgen, como la formación de clústeres, la industrialización difusa o la reubicación de fuentes de trabajo.

El enfoque de “Cadenas Globales de Valor” (CGV)⁷ puede definirse como la secuencia de actividades que firmas y trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su uso final (Gereffi y Fernández-Stark, 2011, citado en Porta *et al.*, 2017). Desde esta perspectiva, es esencial profundizar en los efectos a nivel regional, ya que es en esta parte del territorio donde se articulan las redes globales y donde se manifiestan oportunidades diferenciadas de crecimiento (Gereffi, 2018).

Esta tendencia se observa, como la señalan Bisang *et al.* (2008:5),

a partir del incremento de la inversión extranjera directa (IED) en distintos países, situación que se da particularmente en la producción agroalimentaria mundial, donde convergen tres fenómenos: (a) la creciente integración vertical de las cadenas de valor a través de diferentes mecanismos de coordinación y gobernanza (b) los procesos de globalización de las cadenas, y (c) el rol fundamental que adoptan las corporaciones multinacionales bajo una dinámica de concentración económica y expansión geográfica.

Este enfoque hace a la organización y estructura espacial de la producción; al análisis sobre dinámica de las industrias, sus estrategias y comportamientos; y a la necesidad de contar con un marco conceptual y herramientas para la identificación, más allá del plano local. En las diferentes CGV existen las llamadas “firmas líderes”, responsables de la fisonomía del conjunto; al respecto, Porta *et al.* (2017:3) identifican que la capacidad

⁷ Sturgeon (2013) señala que fue el Instituto de Estudios de Desarrollo, de la Universidad de Sussex, a través del *Studies Bulletin* titulado “El Valor de las Cadenas de Valor: expandiendo los beneficios de la globalización”, que difundió las nuevas ideas de expertos reunidos en Massachusetts (2004), a instancias de la Fundación Rockefeller, e instaló la terminología gobernanza de cadenas y ascenso industrial (*upgrading*).

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

de liderar la cadena se da cuando existen ciertos atributos (tecnológicos, innovadores, financieros o de desarrollo de marca) que difícilmente se puedan encontrar o replicar en los competidores.

Transformación productiva. Monocultivo y complejo exportador

En un contexto globalizado, la producción de agroalimentos pasó a ser un negocio más de la economía mundial, al adquirir una lógica diferente de producción, comercialización y distribución similar a las actividades industriales. Se observa un aumento en los volúmenes comercializados, una mayor diferenciación de productos en mercados segmentados y una creciente demanda de productos específicos (Bisang *et al.*, 2008).

A nivel mundial, los mercados agroindustriales se adaptan a los cambios en la demanda a través de la reorganización de la producción en torno a las “Cadenas Globales de Valor”, un concepto que también se aplica a nivel nacional según Gereffi (2018). Estas cadenas trascienden fronteras, tanto en las instancias de producción como de distribución, y están coordinadas o “gobernadas” por el eslabón que tiene mayor capacidad para captar rentas e imponer condiciones, debido a su control sobre los activos críticos de la cadena.

Las transformaciones del agro en el país comienzan a partir de los setenta con la dinámica tecnológica que se introduce con la llamada “revolución verde”⁸ (tiempo en el cual la actividad mostró un leve crecimiento e impacto en el empleo); sin embargo, tardó décadas en acoplarse al escenario internacional (mecanización masiva, semillas híbridas, fertilizantes y biocidas). Por entonces, se dio un intenso proceso de expansión del cultivo de soja, el que se difundió en pocos años en la denominada zona núcleo, para ganar de allí en más posiciones en toda la zona pampeana.

Durante la década de los noventa, con la plena vigencia del modelo neoliberal, el agro argentino experimentó una etapa de desregulación que lo posicionó como una de las producciones más desreguladas del mundo.⁹ En este ambiente *aggiornado* se sustentó la producción de *commodities* agrícolas para la exportación como negocio global. Esta transformación llevó al aumento del tamaño de las explotaciones, la rápida adopción de tecnologías de punta; la incorporación de nuevos actores, muchos de ellos inversores financieros, y la radicación de grandes empresas transnacionales,¹⁰ líderes en este tipo de mercados (González *et al.*, 2014).

En este contexto, se produjo una segunda fase de cambios, conocida como la “revolución biotecnológica”, en la cual el país se incorporó rápidamente. Esto implicó la redefinición del paradigma de organización agrícola, enfocándose en pocos cultivos de alto rendimiento. Se implementaron prácticas como el *contratismo*, la siembra directa y la maquinización, además de la utilización de semillas genéticamente modificadas y el uso intensivo de fertilizantes y agroquímicos (Cuello *et al.*, 2019).

8 Hacia fines de los años sesenta, la “revolución verde” implicó la aparición de variedades de alto rendimiento, uso intensivo de fertilizantes y agroquímicos y aumento de la mecanización en las labores.

9 Se cierran por entonces distintos organismos del Estado como la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes y se da la apertura del banco de semillas del INTA al sector privado.

10 Se radican empresas como Monsanto, Dupont, Cargill, Dreyfus, Nidera y Syngenta.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

A mediados de la década de los noventa, la expansión de este modelo agrícola se consolidó con la liberación al mercado de la soja transgénica.¹¹ En los últimos diez años, se ha incorporado la agricultura de precisión, con el uso de tecnologías 4.0, en las prácticas agrícolas y los equipos de labor.

Ante la expansión del modelo del *agronegocio*¹² centrado en la soja transgénica a gran escala, en Argentina se han modificado las prácticas de agricultura tradicional orientadas a la producción de alimentos para pensar en términos de *commodities*; desde entonces, disminuyen las áreas sembradas con trigo, maíz y girasol para dar paso al “monocultivo de la soja”.¹³

El cambio de modelo trajo gran cantidad de mejoras y un impulso dinamizador a muchos servicios, especialmente en aquellos en los que el sector público mostraba ineficiencias. Se destacan las mejoras en la navegación y la creación de nuevas terminales portuarias para la exportación de materias primas. A su vez, aparecieron empresas vinculadas a la exportación que forman parte de una red de servicios complementarios, como agencias marítimas, acopios, comercio de fertilizantes y semillas, entre otros. A ello se suma cierta reconfiguración de la demanda de agroalimentos, con posibilidades de atender consumos de alto contenido proteico y reemplazar insumos básicos por procesos biológicos, como el biodiesel y el bioetanol.

En el país, estas CGV involucran distintos eslabones. El primer segmento está conformado por los productores de materias primas que trabajan en competencia y son tomadores de precios internacionales debido a la naturaleza poco diferenciada de sus bienes. El segundo eslabón lo constituyen las empresas del sector industrial responsables del procesamiento básico, donde conviven líderes internacionales junto a grandes firmas de capital nacional.¹⁴ Estas empresas tienen poder gracias a su capacidad de acopio y la posibilidad de alcanzar la escala necesaria para la comercialización y exportación.

Finalmente, un tercer eslabón está compuesto por grandes proveedores de insumos claves del sector, incluyendo productores de maquinarias agrícolas,¹⁵ insumos para la producción y proveedores del paquete biotecnológico. Este grupo está concentrado en manos de varias multinacionales que realizan importantes desarrollos tecnológicos e investigaciones. Estas compañías tienen capacidad de comercialización y acceso al financiamiento para afrontar procesos regulatorios de aprobación de nuevos productos, además de gestionar los derechos de propiedad intelectual a nivel global (Sztulwark, 2012, citado por Wharen, 2020:69).¹⁶

11 Esta nueva fase generó las condiciones propicias para el crecimiento de importantes industrias en la región, orientadas a la producción de maquinarias e implementos agrícola (Crucianelli, Agrometal, etc.)

12 El Agronegocio refiere al sistema “que propicia el control, por parte de grandes empresas transnacionales, de sectores claves del sistema agroalimentario argentino: la provisión de semillas e insumos, la compra de tierras en algunas regiones, el control del procesamiento industrial y el comercio de la producción, tanto para el mercado interno como para el externo (Giarraca y Teubal, 2017:431).

13 Incidieron favorablemente las altas cotizaciones que ofrecía el mercado internacional para el producto.

14 Tal lo que señala Wharen (2020:68) como regularidad, la organización de algunas producciones del agro como CGV. se estructuran con el control de las grandes transnacionales; sin embargo, esto se relativiza en el caso argentino donde hay redes de actores sin liderazgo absoluto ni dominio sobre toda la cadena.

15 Grandes empresas nacionales, en especial de la maquinaria agrícola, sustentan la base productiva de numerosas localidades en la región como Armstrong, Las Parejas, Marcos Juárez, etc.

16 El mercado se encuentra segmentado a nivel mundial y local entre seis empresas multinacionales que

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

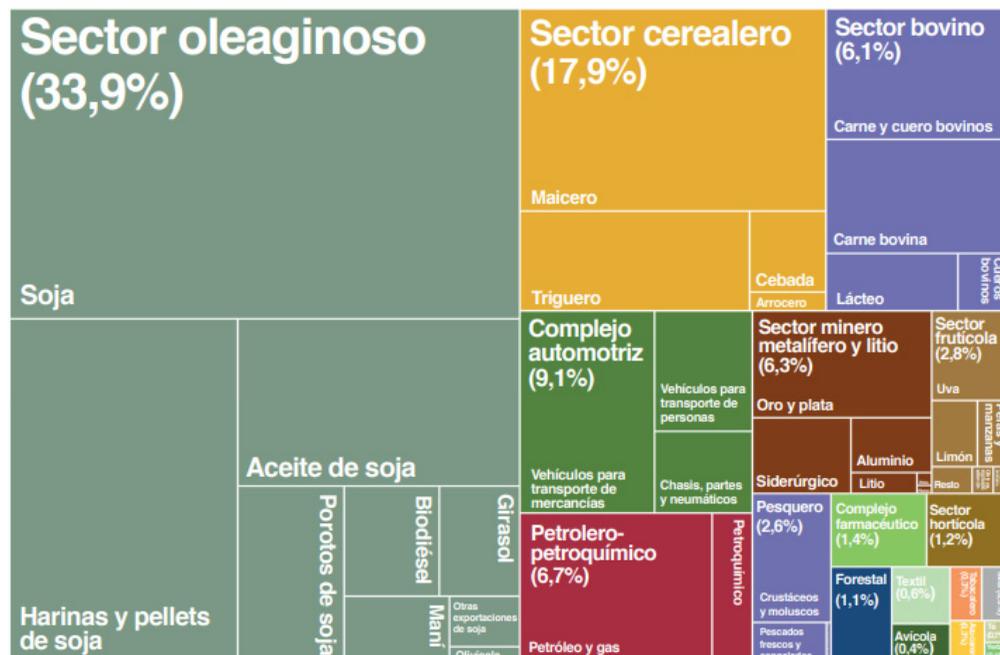


Figura 2. Principales sectores y complejos exportadores argentinos.
Fuente: INDEC. *Complejos exportadores (2021)*.

Una forma de aproximación a la importancia que revisten actualmente las CGV. A nivel nacional se da a través de los llamados *Complejos exportadores* que, en materia de agricultura, se integran, mayormente, en dos grandes grupos: Oleaginoso y Cerealero según el INDEC (2021:5).¹⁷

El primer grupo, el oleaginoso, que corresponde a la soja y sus derivados, es el más importante complejo exportador del país, al explicar el 33,9% de las exportaciones totales. Se estima que genera más de 400 mil puestos de trabajo (11,7% del empleo en las cadenas agroalimentarias y al 2,5% del empleo total hasta el tercer trimestre de 2021 (Rodríguez Zurro y Terré, 2022).

El segundo complejo, cuyos principales componentes son los sectores del maíz y el trigo, representa el 17,9% del total. Ambos agrupamientos en conjunto explican más de la mitad de las exportaciones actuales del país, considerando la clasificación de Complejos exportadores (Figura 2).

Ambos sectores tienen su principal epicentro en el AGR. desde donde sale la mayor parte de las exportaciones agrícolas del país, dada la proximidad de las zonas productoras agrícolas (soja en particular) a los puertos de la región. Las nuevas terminales

realizan los nuevos desarrollos y una multiplicidad de empresas que producen genéricos con patentes ya expiradas. La empresa Bioceres (Argentina), asociada a la estadounidense Arcadia, ingresó en el mercado mundial realizando en conjunto el proceso de desarrollo, desregulación y comercialización (Wharen, 2020).

¹⁷ Para el INDEC, la clasificación de Complejos exportadores permite vincular las materias primas y los productos no elaborados, semielaborados o terminados de una misma cadena productiva. Esta óptica aporta un análisis alternativo de las exportaciones y su relación con distintos sectores productivos. Los complejos exportadores en conjunto representan el 91,2% de las exportaciones totales del año 2021.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

portuarias, en su mayor parte localizadas junto a grandes acopios y plantas de procesamiento, definen un negocio que apostó, más allá de la exportación de granos, a la industrialización mediante la elaboración de subproductos como harina/pellets, aceites y biocombustibles.

El desarrollo de lo que es hoy el más importante complejo agroexportador del país, se da en un sitio considerado estratégico sobre la ribera del río Paraná, por el calado adecuado y el arribo franco de buques oceánicos hasta los muelles (aproximadamente a 400 km de la salida al Atlántico) y en donde, además, confluyen una importante red vial y ramales ferroviarios que conectan la región con el interior del país.

En contrapartida, se observa en estas exportaciones el bajo valor agregado y la falta de una visión industrialista pese al crecimiento económico que registran; esta condición, lejos de mejorar se reitera a la luz de los resultados del último tiempo, donde crece la exportación de granos en detrimento de los subproductos y aceites. La hipótesis de *reprimarización*¹⁸ de la economía en relación con la agroexportación está vigente en tanto la concentración en este tipo de producciones es mayor con el paso de los años; con ello colaboró cierta volatilidad en los precios internacionales de *commodities*, al sumar inestabilidad económica al contexto.¹⁹

Además, no es ajeno de consideración el contexto geopolítico adverso que se vive a nivel global (guerra, pandemias), lo que plantea el interrogante acerca de cómo puede evolucionar el comercio mundial –en particular la demanda de alimentos– en los próximos años; ello es fundamental para el país, dado el peso que les corresponde en los ingresos de balanza comercial, y en concepto de retenciones para el Estado.²⁰

El aglomerado Gran Rosario y el Complejo Portuario Regional

Se denomina complejo portuario regional Gran Rosario al conjunto de puertos y terminales habilitadas en una extensión sobre el frente fluvial del río Paraná de aproximadamente setenta kilómetros, que tiene como límite al norte, la localidad de Timbúes y al sur, Arroyo Seco. En la extensión se localizan más de treinta puertos y terminales de embarques junto a grandes plantas de procesamiento y almacenaje que dan lugar en toda la extensión al complejo agroexportador más importante del país (Figura 3).

La importancia que adquiere como complejo portuario se comenzó a perfilar con el Dec. Ley 22108/79 que autorizó la explotación de elevadores terminales, almacenamiento y embarque de granos en muelles privados bajo el régimen de servicio público. Si bien puerto Rosario ya tenía una larga tradición desde principios del siglo XX,²¹ fue a finales

18 La reprimarización como concepto gana vigencia, siendo habitual su uso en referencia al fenómeno relativamente constatado en Latinoamérica. La CEPAL y el neodesarrollismo adoptan la visión de desarrollo en torno al contenido tecnológico, con recomendaciones de política para la localización de actividades de mayor VA en las CGV y dentro de ellas, promover el ascenso industrial por lo que reprimarizar resulta contraproducente por tratarse de actividades de menor contenido tecnológico (Santana Suárez, 2018).

19 En economías con bajo valor agregado el riesgo macroeconómico es por exposición a shocks externos.

20 Las exportaciones se aproximaron a cuarenta mil millones de dólares (INDEC, 2021)

21 En 1902, se otorgó la concesión a la Sociedad Puerto del Rosario para la construcción, y explotación del puerto por 40 años. El Estado se reservaba el control de la explotación, participaba en un 50% de las utilidades

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

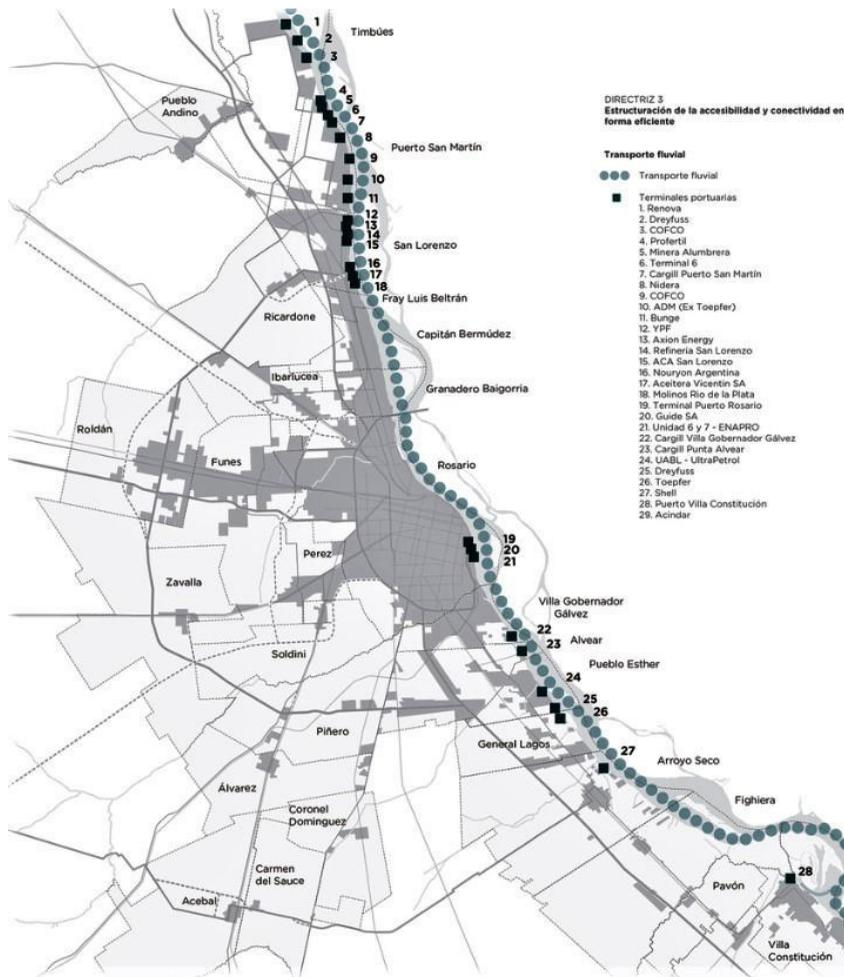


Figura 3. Complejo Portuario Gran Rosario.
Fuente: Base de terminales portuarias. ECOM-Ente Coordinación Metropolitana.

de la década de 1970 que comenzó a ceder su potencialidad en favor de capitales privados que construyeron y modernizaron nuevas unidades terminales en áreas cercanas a la ciudad (Raposo *et al.*, 2019).

En esos años, la economía de Rosario y su espacio metropolitano experimentó un cambio en su perfil industrial, pasando de un enfoque sustitutivo que había caracterizado su economía en los últimos cuarenta años a la vez que se buscaba recomponer la condición de área portuaria y centro del comercio de granos que había ganado a lo largo de su historia, no solo por las ventajas naturales que asisten en el posicionamiento, sino por las condiciones competitivas construidas a lo largo del tiempo.

En los años siguientes, el territorio experimenta cambios con la radicación de importantes plantas de procesamiento de granos y elaboración de aceites, lo que resulta una

(las tarifas se fijaban de común acuerdo) y se comprometió al dragado y balizamiento. En 1905, se comenzó a operar los muelles como "monopolio" legal de 20 km de costa (al norte y sur de Rosario). Las altas tarifas alentaron a empresas de comercio exterior a instalar sus embarques alejados de la Ciudad.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

ventaja extraordinaria que se da a partir del aumento de la producción agrícola y los saldos exportables que convergen hacia la región. Promediando los años ochenta, se habilitaron terminales portuarias privadas con modernas instalaciones, tecnología avanzada y una gran capacidad de almacenaje. Estas instalaciones estaban operadas por las principales firmas nacionales del sector, y posteriormente, se sumaron las grandes líderes mundiales en agroalimentos.

La región construye en esta dirección una identidad propia, y lo hace acompañando el crecimiento de la agroindustria como actividad; se puede decir que, de forma gradual, el área se consolida para convertirse en plataforma de varias CGV. Un fuerte impulso en esta dirección, promediando los años noventa, fue la concesión del tramo fluvio-marítimo de la Hidrovía Paraná Paraguay para realizar las obras de dragado y balizamiento del canal navegable troncal (en 32 pies y navegación a tiempo completo); estas tareas que garantizaron las condiciones de navegación a los buques favorecieron en gran medida el crecimiento de los tráficos fluviales hacia la zona.

En paralelo, se habilitaron nuevos puertos, algunos de los cuales estaban en operación y fueron transferidos y actualizados en cuanto a equipamientos. El tradicional puerto de Rosario fue transferido por la Nación a la Provincia y se estableció el ENAPRO, un Ente Administrador Puerto Rosario de carácter público no estatal, encargado de recomponer el estado de obsolescencia en que se encontraban sus instalaciones y abordar la conflictividad laboral que lo caracterizaba por entonces. El puerto mantuvo su carácter público, se logró avanzar en la concesión de terminales especializadas en cargas generales y contenedores.

A lo largo del nuevo siglo, se produjo un nuevo ciclo de inversiones en unidades de embarque complementarias a las instalaciones de procesamiento de granos y elaboración de subproductos, aceites y, más recientemente, biocombustibles. Estas nuevas instalaciones se sumaron principalmente al sur de Rosario, en áreas como Villa Gobernador Gálvez y Alvear. Sin embargo, en los últimos años, el crecimiento se ha vuelto a focalizar hacia el norte del área metropolitana, extendiéndose hasta la localidad de Timbúes (límite natural por calado de los nuevos muelles). En esta zona se ejecutaron mejoras en la red ferroviaria y vial que generan expectativas para la logística del área; no obstante, siguen siendo importantes las tareas pendientes en este aspecto. Es necesario abordar obras y equipamientos básicos para mejorar la logística de captación del hinterland, es decir, el territorio de origen y destino de las mercancías que se mueven a través del puerto.²²

El complejo portuario reúne gran cantidad de infraestructuras (muelles, playas, acopios, etc.) en línea con lo que se dio tras la instalación de las grandes plantas de procesamiento y acopios de granos de la región. Como tal se consolidó el conjunto a la par de las mejoras a la navegación fluvial que se viabilizaron en el tramo inferior del río, permitiendo el arribo de buques de mayor calado a la zona (se autorizó el calado a 34 pies); esta condición se suma al rápido incremento de la oferta de productos del agro para la exportación. Ambas ventajas desencadenan el proceso que comparten los grandes actores del sector a la vez que suman nuevas inversiones orientadas al procesamiento

²² Lleva más de 20 años postergado el proyecto Circunvalar, el cual contemplaba la posibilidad de un anillo ferro vial perimetral a la ciudad de Rosario que facilitaría los accesos a las diferentes terminales del área.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

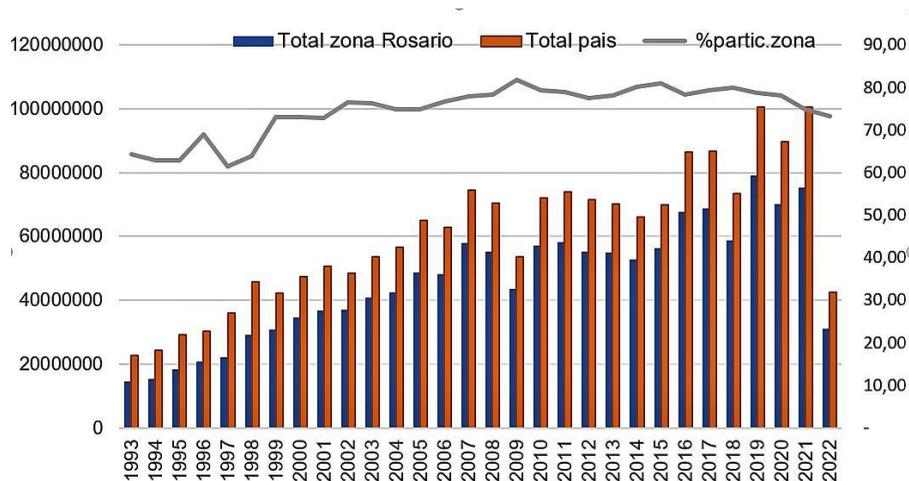


Figura 4. Embarques de granos, subproductos y aceites en el AGR y país, 1993-2022. En Mill. Ton/año. Fuente: Elaboración propia a partir de datos de SAGyPMA. Obs.: datos parciales año 2022.

y elaboración de aceites junto a los embarques y muelles privados para la operación. Desde la región se despachan anualmente el 75-80% de las exportaciones nacionales de granos, aceites y subproductos (Figura 4).

El frente fluvial en la región –con una marcada especialización en agrograneles– cuenta además con varios puertos especializados en petróleo y combustibles, productos del sector petroquímico y minerales; la mayor parte de los muelles de embarque se sitúan en particular en zona de San Lorenzo, Puerto San Martín, hacia el norte de la ciudad de Rosario. El único caso de terminal que opera con cargas diversificadas es Puerto Rosario, desde donde se movilizan diferentes productos, como metalúrgicos e industriales, aceites, diversos productos agrícolas y contenedores.

Según las estadísticas oficiales del año 2021, la región portuaria se compone de 29 terminales en actividad, algunas disponen de dos y tres muelles para carga. De estas, 19 se especializan en granos, subproductos, aceites y/o biodiesel, y 12 están vinculadas con plantas de molienda de oleaginosas en la proximidad²³ (Calzada y Treboux, 2021), no obstante sobre un total de 20 plantas de procesamiento existentes en la región (algunas sin contacto directo con la vía fluvial) se cuenta con una capacidad instalada de molienda diaria de 165.700 toneladas, lo que equivale al 80% de la capacidad nacional disponible.

El complejo regional se desarrolló a través de las grandes plantas de procesamiento, industrialización de base que le permitió al país complementar su perfil tradicional de exportador de granos para convertirse en referente mundial también en subproductos, aceites y biocombustibles, y anexar así nuevos eslabones a las CGV. No obstante, el avance logrado resulta condicionado en el último tiempo por trabas legales, cambios en los esquemas arancelarios y un contexto macroeconómico inestable, lo que ha producido

²³ Las plantas de crushing requieren de importantes economías de escala para operar. Se destacan los casos de Renova (Vicentín + Viterro) y Molinos Agro de capitales nacionales, a las que se suman Dreyfus, Cargill y Bunge de capitales externos, por sus capacidades de procesamiento (Calzada y Treboux, 2021).

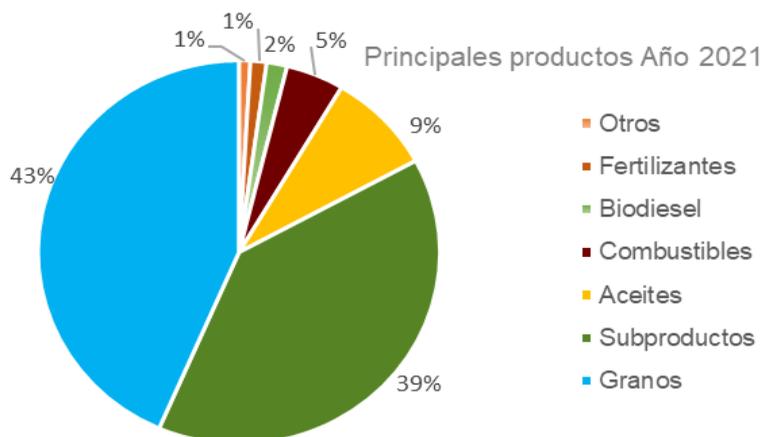


Figura 5. Composición de las exportaciones del AGR por tipo de carga, En Tn., año 2021.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del SSPVnyMM.

pocos incentivos para avanzar en una mayor industrialización. Esto ha generado preocupaciones sobre un posible aumento en la reprimarización de las exportaciones.

Un análisis de la composición por tipo de productos indica que hay dos grandes componentes en las exportaciones regionales durante el año 2021: los granos (43%) y los subproductos (39%) en el total. Como complemento están los embarques de aceites (9%) y biodiesel (2%) que también integran el complejo oleaginoso, representando en conjunto, prácticamente la totalidad de estos productos en el país. Con claridad, los valores describen el alto grado de especialización del complejo regional (Figura 5).

Otros productos que explican la operatoria portuaria, aunque con menor incidencia en el total, son los combustibles, las cargas industriales, los fertilizantes, los productos provenientes de la minería, los químicos y metalúrgicos, y los clasificados como otros productos agrícolas. Muchos de estos movimientos portuarios se corresponden con tráficó de cabotaje, trasbordo o importaciones de cargas (estos últimos muy poco significativos). En líneas generales, los volúmenes exportados desde el AGR describen una marcada tendencia al alza en tanto resulta clara la baja en la participación de los movimientos que corresponden al tránsito o trasbordo y también de cabotaje nacional (Figura 6).

Los principales operadores portuarios en el AGR se corresponden con las grandes firmas protagonistas del procesamiento y comercialización, líderes en la exportación de granos, que en líneas generales operan sus propias terminales de embarque a la par que controlan los insumos y el almacenaje. Además, muchos de ellos disponen de dos o tres puertos diferentes habilitados en distintas localizaciones dentro de la región y con diferentes instalaciones complementarias como playas ferroviarias y de camiones en ingreso a puerto, muelles para barcasas, instalaciones de acopio y acondicionamiento de granos, entre otros (Figura 7).

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

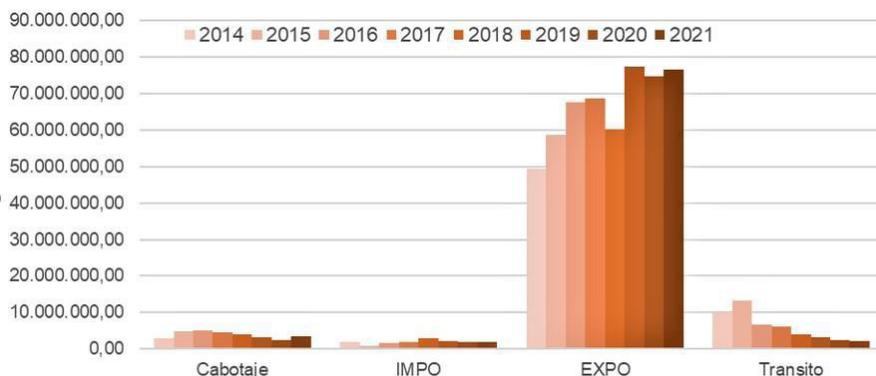


Figura 6. Tipo de operación portuaria en el AGR- Período 2014-2021.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la SPVNYMM.

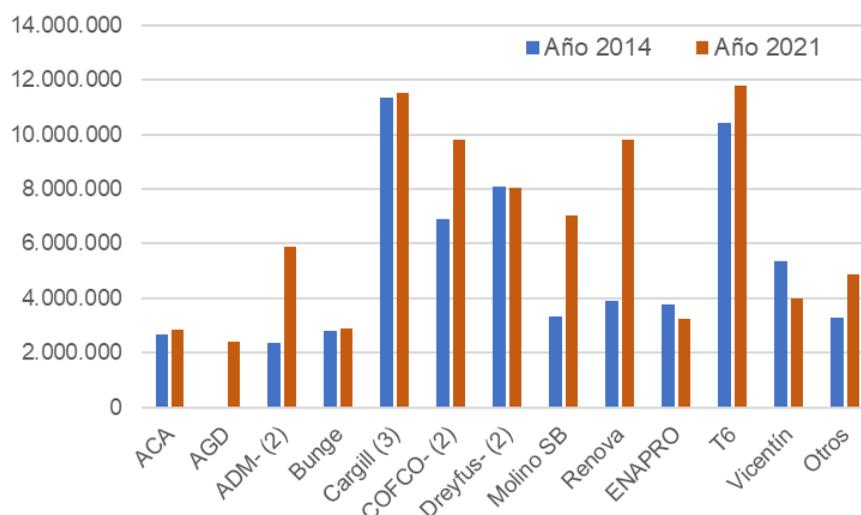


Figura 7. Exportaciones por operador en las terminales del Gran Rosario, en Mill. Ton.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SSPVNYMM.

En la zona, son Terminal 6 SA. y Cargill²⁴ las que mayores volúmenes embarcaron el último año, seguidas de cerca por Cofco INTL., Renova Timbúes SA., Louis Dreyfus Company (LDC) y Molinos Agro SA. Con una clara inserción en los grandes mercados mundiales, los destinos de exportación se diversificaron; en los últimos tiempos, el principal fue Asia (China e India), responsable del 30% de las cargas, seguido por Latinoamérica con un 27% y distintos países del sudeste asiático, con un 16%.

Resultados generales en torno al Complejo Portuario Regional

Desde esta mirada particular al complejo portuario del Gran Rosario, visto como producto y parte de las llamadas CGV, el resultado constituye una lectura sesgada como

24 Durante el año 2021, Cargill fue la mayor empresa exportadora de este tipo de productos en el país.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

interpretación al plano económico. La misma estuvo orientada a plantear cuáles fueron las causales y los efectos desencadenantes en la formación y evolución del complejo a escala regional, dentro de una nueva forma de interpretar las relaciones de producción y comercialización a nivel global.

Las evidencias indican que el Aglomerado Gran Rosario como región está claramente integrado en una nueva estructura de producción y comercio centrada en la agroexportación, donde el complejo portuario desempeña un papel crucial. Su desarrollo está hoy indefectiblemente unido al destino que este modelo organizativo tiene a futuro, y a lo que las políticas de Estado puedan definir como avance en el control, promoción y regulación de estas estructuras globales.

El cambio de modelo y el armado del actual complejo portuario regional tienen, además, un correlato en otros planos como el funcional²⁵ o el socio ambiental²⁶ en los que no se profundiza en esta oportunidad, aunque se reconoce que existe una fuerte interacción que señalar, particularmente en distintos aspectos ligados con distorsiones que se producen sobre la actividad regional en su articulación con el funcionamiento portuario. En el plano local, el complejo portuario es una realidad que observa una fuerte dinámica y como tal, se debería integrar plenamente a la comunidad; para ello se requieren esfuerzos por tratar de mitigar los impactos y saldar las falencias y distorsiones que, por su propia escala, la actividad impuso a la urbanización. Sin duda, este es un primer gran desafío pendiente que saldar.

Otro desafío –que va más allá del ámbito regional– responde a la necesidad de sostener las condiciones de navegación sobre el curso fluvial, para lo cual se requiere una pronta instrumentación de las obras necesarias de mantenimiento del calado y posible profundización del canal navegable troncal, a los fines de asegurar un tráfico fluido a los buques en la región.²⁷ Esta situación genera diversas posturas e interrogantes en torno a quién debería encargarse de las obras y el papel del Estado en esta tarea; además, abrió el debate respecto a cuáles son las condiciones ambientales que se deben garantizar y cuáles son las demandas logísticas que atender, en término de eficiencia del dragado y balizamiento, cobro de peajes y regulaciones pendientes a definir para quienes tengan a su cargo la operación del canal navegable troncal.

Urge en este caso tomar decisiones y garantizar las condiciones en que se van a brindar los servicios a la navegación fluvial. Ello implica no solo definir el tipo de inversiones y una nueva organización de la infraestructura portuaria y la navegación fluvial, sino

25 La relación puerto ciudad se replanteó en la región. Mientras que la sociedad rosarina logró recuperar viejos espacios portuarios obsoletos en el área central, la radicación de grandes infraestructuras portuarias a nuevo en coincidencia con la extensión metropolitana, tuvieron un fuerte impacto sobre la urbanización periférica debido a la falta de regulación sobre los usos del suelo y a las carencias –de recursos y capacidad de gestión– para controlar y cuidar la calidad de vida de la población. (Schweitzer *et al.*, 2020).

26 A la hora de discutir la continuidad del modelo productivo, las críticas ambientales son diversas y abarcan toda la cadena: desde la utilización de agroquímicos y pesticidas; consideraciones de la huella hídrica en la exportación; alteraciones por la llegada de buques de ultramar; o el dragado del río Paraná, por citar solo algunas cuestiones. Las críticas más profundas cuestionan el modelo productivo por considerarlo una actividad “extractivista”; estos enfoques no incorporan la evaluación de potenciales cambios en el nivel de vida o posibles ingresos crecientes que deja la actividad en la sociedad (ingresos fiscales, empleo, entre otros).

27 La navegación ha sido afectada en los últimos años por condiciones climáticas adversas y escasez de lluvias en la cuenca inferior del Paraná-Plata (bajante extraordinaria). A ello se suma la falta de previsión por parte del Estado, que ante la caída de la concesión de dragado y balizamiento de la HPP –abril 2021– no logró resolver en tiempo y forma una nueva concesión del canal navegable troncal.

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

también delinear cierta planificación que contemple la actividad agroexportadora en su vinculación con los núcleos urbanos y las necesidades crecientes de resolver los graves problemas conectados con la logística de aprovisionamiento y comercialización del complejo actual.

Más allá del plano regional, al formar parte de CGV, el complejo portuario está sujeto a superar el desafío de adaptarse a los cambios en el contexto internacional. Es esencial avanzar en el modelo agroindustrial a través de sumar valor agregado, establecer incentivos a las innovaciones, o generar mayor número de puestos de trabajo. La inestabilidad de los últimos tiempos (pandemia, guerra Rusia-Ucrania, crisis económica) instaló un escenario incierto donde la tendencia parece estar en acortar la extensión de las cadenas globales y reducir interconexiones; muchas empresas tratan de sumar resiliencia a sus operaciones, de lo cual resulta la tendencia a regionalizar en lugar de globalizar algunos segmentos claves de las estructuras actuales.

Queda abierta, sin embargo, la discusión sobre las posibilidades reales “de agotamiento o continuidad de la competitividad del complejo sojero” (Cuello *et al.*, 2019:1). Tal cual lo plantean los autores, se puede estar ante cierta ralentización del ritmo, con *amesetamiento* de la actividad y un plafón tecnológico sin grandes avances en los últimos tiempos, o bien, frente a un fin de ciclo. En cualquier caso, la implementación de políticas nacionales coherentes y predecibles será clave para el desarrollo sostenible de la actividad agroexportadora y los eslabones complementarios que puedan impulsar el desarrollo de las cadenas de valor.

Bibliografía

- » Bisang, R.; Anlló, G. y Campi, M. (2008). Una revolución (no tan) silenciosa. Claves para repensar el agro en Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190/191), 165-207. <https://www.jstor.org/stable/i27667833>
- » Calzada, J. y Treboux, J. (2021). El Gran Rosario concentra el 80% de la capacidad de industrialización de semillas oleaginosas del país. *Informativo Semanal BCR Rosario*, XXXIX (2025). <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/el-gran-3>
- » Cuello, M.; Carbonell, M. S. y Franco, E. (2019). Competitividad actual del complejo sojero exportador argentino. ¿agotamiento o ralentización? *Economía y Comercio Internacional*, 9, 47-69. https://www.academia.edu/42933205/Competitividad_actual_del_complejo_sojero_exportador_argentino_Agotamiento_o_ralentizacion
- » Febré, G. y Pérez Salas, G. (2012). Sistemas inteligentes de transporte en la logística portuaria latinoamericana. *Boletín FAL*, CEPAL-NU, 305(1), <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36122>
- » Gereffi, G. (2018). Políticas de desarrollo productivo y escalamiento: la necesidad de vincular empresas, agrupamientos y cadenas de valor. En E. Dussell Peters (Coord.), *Cadenas Globales de valor. Metodología, teorías y debates* (pp. 13-44). UNAM. <https://dusselpeters.com/127.pdf>
- » Giarracca, N. y Teubal, M. (2017). Las actividades extractivas en la Argentina (2013). En M. Teubal (Ed.), *Norma Giarracca: Estudios rurales y movimientos sociales: miradas desde el sur* (pp. 423-450). CLACSO. <https://doi.org/10.2307/j.ctv253f4p5.23>
- » González, A.; Marchini, J. y Micelli, F. (2014). Argentina: la situación del complejo sojero. Latindadd (Red Latinoamericana por Justicia Económica y Social). https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/eurodad/pages/196/attachments/original/1587665593/ARGENTINA-_LA_SITUACION_DEL_COMPLEJO_SOJERO.pdf?1587665593
- » Porta, F.; Santarcángelo, J. y Scheingart, D. (2017). Cadenas globales de valor y desarrollo económico. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 1(1), 28-46. UNSAM. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/74142/CONICET_Digital_Nro.9309cda5-471c-4875-926d-50fa378dde32_A.pdf
- » Raposo, I.; Liendo, M. y Martínez, A. (2019). Dinámica global en torno al clúster portuario regional. Reestructuración territorial y cambios en el Puerto de Rosario. En A. Potocko (Coord.), *Actas y Comunicaciones UNGS. 4° Congreso de Estudios Urbanos*, tomo.4, eje 8, 2417-2450. http://abcdnuevo.ungs.edu.ar/bases/cung/docs/Actas_A_Potocko_IV.pdf
- » Rodríguez Zurro, T. y Terré, E. (2022). Empleo, exportaciones y actividad: ¿qué aporta la cadena soja a la Argentina? *Informativo Semanal BCR Rosario*, XXXIX(2045) <https://www.bcr.com.ar/es/mercados/investigacion-y-desarrollo/informativo-semanal/noticias-informativo-semanal/el-15>
- » Santana Suárez, N. (2018). ¿Reprimarización en América Latina? Efectos de la demanda China sobre el patrón exportador Latinoamericano y las estructuras

Regiones portuarias y cadenas globales de valor...
ISABEL M. RAPOSO, AUGUSTO CAVIGLIA

económicas internas. *Papeles de Europa*, 31(2), 149-174. <https://doi.org/10.5209/PADE.63636>

- » Schweitzer, M.; Petrocelli, S. P. y Scardino, M. (2020). La producción del territorio en ciudades portuarias de la economía globalizada: tensiones e injusticias espaciales en el Área Metropolitana de Rosario, Argentina. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 29(1), 102–117. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v29n1.74203>
- » Sturgeon, T. (2013). De cadenas de mercancías (commodities) a cadenas de valor: construcciones teóricas en una época de globalización. *Eutopía Revista de Desarrollo Territorial*, 2, 11-38. <https://doi.org/10.17141/eutopia.2.2010.1027>
- » Wahren, P. (2020). Historia de los cambios tecnológicos en el agro argentino y el rol de las firmas multinacionales, 1970-2016. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 54, 65-91. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1746/2466>

Fuentes de Información

- » Administración General de Puertos (2021). *Informe de gestión de la Vía Navegable Troncal. Diciembre 2021*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/2021.12_informe_de_gestion_vnt_diciembre.pdf
- » Instituto Nacional de Estadística y Censos (2021). Complejos Exportadores. *Informes Técnicos* 6(37). https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/complejos_03_22BE7DF71128.pdf
- » Ministerio de Transporte- Subsecretaría de Puertos, Vías Navegables y Marina Mercante (2022) *Estadísticas de carga*. <https://www.argentina.gob.ar/puertos-vias-navegables-y-marina-mercante/estadisticas-de-carga>
- » ECOM. Rosario <https://ecomrosario.gob.ar/directrices-de-ordenamiento-territorial>
- » Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca- Mercados Agropecuarios, Ministerio de Economía. *Exportaciones de Granos, Aceites y Subproductos por puerto (en Ton./año)* https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/exportaciones/

Raposo Isabel María / rapoisabel1@gmail.com

Magister en Planificación Urbana y Regional (UBA). Docente e Investigadora de la Universidad Nacional de Rosario. Integrante del Instituto de Investigaciones Económicas, de la Escuela de Economía. Publicó numerosos artículos en revistas de la especialidad. Dirige un Proyecto de investigación sobre Infraestructuras y servicios, en particular sobre temas de transporte.

Caviglia, Augusto / auguscavi@gmail.com

Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Rosario. Fue becario y asistente de investigación del proyecto UNR “Comunidades portuarias” en el período 2019-2021, dirigido por I. Raposo. Actualmente cursa la Maestría en Finanzas- UNR y trabaja como analista económico en los grupos CREA a nivel nacional.