

Recuperar los elevadores portuarios. Recuperar soberanía Recover the port elevators. Recover sovereignty

COMUNICACIÓN

Maximiliano Cantoni

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Contacto: cantonimaxi@gmail.com

Recibido: junio de 2023

Aceptado: agosto de 2023

Resumen

Para intentar comprender la actualidad económica y las crisis recurrentes en Argentina, tiene relevancia la arquitectura del comercio internacional de granos que se constituyó con la implementación de políticas neoliberales. Las grandes agroexportadoras tuvieron la oportunidad, que no desaprovecharon, de integrarse tanto vertical como horizontalmente ganando un protagonismo inédito en el pasado. Además, el Estado se corrió de plano en la intervención en la comercialización y control, conducta anómala en comparación a su historia reciente.

A partir del acto de privatización de los elevadores portuarios, se expondrá como el "libre mercado" modificó la cadena de producción y comercialización de cereales y oleaginosas a nivel nacional, impactando sobre toda la cadena agroexportadora y en los actores intervinientes.

Palabras clave: puertos; comercio exterior de granos; agroexportadoras.

Abstract

In order to try to understand the current economic situation and the recurring crises in Argentina, we have to look closely to the architecture of international grain trade established with the implementation of neoliberal policies. The large agro-exporters took the opportunity to integrate themselves both vertically and horizontally, acquiring an unprecedented role. In addition, the State frained from intervening in marketing and control, an anomalous behavior compared to its recent history.

From the privatization of the port elevators, it will be exposed how the "free market" modified the chain of production and commercialization of cereals and oilseeds at a national level, impacting the entire agro-export chain and the actors involved.

Keywords: ports; foreign trade of grains; agroexporters.

Introducción

Recuperar: tr. Volver a tomar o adquirir lo que antes se tenía. // prnl. Volver a un estado de normalidad después de haber pasado por una situación difícil.

Real Academia Española

Durante la mayor parte del siglo pasado, el Estado Argentino dispuso de una amplia red de elevadores terminales, una infraestructura portuaria que compone un eslabón fundamental en el comercio de granos. Allí se reciben los cereales y oleaginosas de acopiadores, exportadores o directamente del productor para posteriormente acondicionarlos y cargarlos en los buques que los trasladan a los países de destino.

Es indudable que la inversión pública y el rol estatal fueron fundamentales para impulsar la actividad agroexportadora. Pero una vez generado el mercado, y siendo este atractivo para el capital privado, el Estado fue desplazado por las grandes exportadoras transnacionales que puján por concentrar la comercialización marítima y fluvial de las materias primas nacionales.

La actividad agropecuaria y el comercio de granos son de fundamental importancia para el desarrollo económico y social de la Argentina, dada su doble función de proveedor de los alimentos de consumo interno y de bienes exportables que proveen de divisas para la posibilidad de implementar políticas económicas, como el pago de la deuda que apremia. Pero cabe preguntarse qué sujeto tiene mayor capacidad de incidir en el mercado. ¿Es el Estado, el productor agrícola o las exportadoras multinacionales?

Para comprender los intereses en juego hay que remontarse en la historia y apreciar el rol de los actores en el comercio de cereales y oleaginosas. A partir de los ciclos de lucha de la posguerra y la crisis de la década de 1970, a escala mundial se originó un nuevo régimen de acumulación del capital dentro de la ofensiva neoliberal (Harvey, 2005). Esta nueva fase está caracterizada, en términos generales, por un cambio en las formas de organizar la producción y los procesos de trabajo, en las formas de Estado y en la localización de la producción guiada por una segmentación internacional de la producción o cadenas globales de valor. Se desprende asimismo una nueva forma de hegemonía política subordinada al poder de los grandes capitales globalizados, que tiene consecuencias sobre las relaciones internacionales, las estrategias de integración regional y los modos en los que los países participan y se insertan en la división internacional del trabajo (Treacy, 2015).

A nivel nacional, el neoliberalismo empezó a tomar sustancia a partir de las políticas implementadas bajo la última dictadura cívico-militar que se extendió entre 1976 y 1983. El modelo puesto en práctica se caracteriza por la instauración de un patrón productivo sostenido por el complejo agro-minero exportador, dejando de lado el modelo de industrialización a partir

de la sustitución de importaciones, fomentando el relanzamiento de la producción de granos, pero con cambios relevantes en relación al modelo agroexportador clásico del siglo anterior y comienzos del siglo XX. Se inicia un largo camino a una agricultura orientada hacia la industrialización de alimentos, moldeada por las demandas de las grandes empresas agroalimentarias. Se remplazan los cultivos de alimentos básicos por cultivos comerciales que las grandes corporaciones agroalimentarias demandan como insumos para la producción industrial de alimentos. Es la etapa en la que el agronegocio desplaza a la producción tradicional, donde se expanden los complejos agroindustriales, con el propósito de dar respuesta a intereses internacionales (Gras, 2013).

Este neoliberalismo vino, entre otros aspectos, a sacudir las estructuras previamente existentes que se construyeron para sostener un modelo de producción primaria que plasmaba una correlación de fuerza que ya no se condecía con la realidad. Con la intención de mejorar la competitividad, se puso en práctica una economía abierta y desregulada, pretendiendo que las fuerzas del mercado apuntalen el crecimiento y el desarrollo nacional. Dentro de esa lógica de pensamiento era impostergable eliminar la intervención estatal que distorsionaba las señales del mercado.

El comercio de granos fue un apartado relevante en las modificaciones pro mercado que se implementaron. El retraimiento estatal en la década de 1990, en términos de infraestructura, tuvo dos grandes consecuencias: por un lado, permitió la privatización de las terminales portuarias que con anterioridad estaban en manos del Estado.¹ Por otro, se llevó adelante la canalización y la concesión a grupos privados del Río Paraná. En el presente artículo se analizarán las consecuencias de las privatizaciones de las terminales portuarias, como complemento necesario e imprescindible de los escritos actuales que analizan y discuten las secuelas de la pérdida de soberanía sobre el comercio fluvial y la necesidad de revertir tal pernicioso proceso. Se iniciará el análisis a partir de los antecedentes en la intervención estatal en el comercio de granos, para luego continuar con un apartado donde se hará foco en los cambios que fueron minando esa capacidad hasta reducirla a su mínima expresión. Posteriormente se intentará resaltar las principales consecuencias de dichos cambios. Se cerrará con una conclusión de este derrotero.

Intervención del Estado en el comercio de granos (1933-1991)

La defensa de las exportaciones de granos de parte estatal se concreta en dos tipos principales de política comercial: a) la participación directa estatal en el comercio, como el caso de la Junta Nacional de Granos (JNG) que funcionó en la Argentina, así como las que funcionaban en Australia y Canadá, entre otros países; y, b) los sistemas comerciales y de movilización privados en los cuales el Estado tiene una intervención indirecta activa en la

¹ Concesiones por treinta años que se encuentran vencidas o a punto de vencer.

formación de los precios que reciben los productores y en los precios de exportación. Esta intervención se concreta en fuertes subsidios estatales, como los existentes en los Estados Unidos y en la Comunidad Económica Europea (Garramón, 1990).

Empecemos detallando qué fue la JNG. La Junta tuvo su primer antecedente en la década de 1930. El gobierno conservador, ante la disminución de los precios internacionales de los granos, intervino por primera vez en el mercado para proteger los intereses de las elites agrarias locales. En 1933 toma la decisión de crear una red oficial de elevadores para fortalecer la posición negociadora de los productores frente al poder de las empresas exportadoras (nacionales e internacionales). Así se construyen, con inversión pública, elevadores en los puertos de Buenos Aires, Rosario, Santa Fe, Bahía Blanca, La Plata y Quequén.

A lo largo de los años se amplían sus funciones, no sin los contratiempos disparados por los cambios de orientación ideológica en el gobierno nacional de turno. El Estado ejerció el monopolio en dos instancias: en un primer momento, entre 1946 y 1955 con la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) y, en una segunda ocasión, con la sanción de la Ley 20.573 que estuvo vigente entre 1973 y 1976. El resto del periodo de vida de la JNG, coexistió con la preponderancia de los capitales privados.

Según la Ley de Granos (Decreto Ley 6698/63), vigente hasta la disolución del organismo, la JNG tenía como objetivos “tender a maximizar los precios de exportación argentinos en relación con sus competidores y en función de la situación de los mercados; y propender a asegurar una adecuada y regular transferencia de esos precios de exportación al sector productor” (Lamarca, 1990, p. 310). Según Lamarca, estos dos objetivos básicos fueron instrumentados mediante los programas de precio sostén, los programas de promoción externa, los convenios, acuerdos y contratos de exportación gobierno a gobierno y sus coberturas.

Las funciones del organismo se pueden describir y sintetizar de esta manera:

- a) **Regulación y control:** ejercía el control de todas las instituciones y entidades que intervenían directa o indirectamente en el comercio de los granos y sus subproductos. Todo actor interviniente debía inscribirse en el registro de la JNG y realizar presentaciones periódicas de las transacciones realizadas para poder seguir operando. Además, tenía la atribución de reglamentar los contratos de compra-venta, uniformando sus procedimientos de acuerdo a los intereses de la producción, del comercio, de la industria y del consumo del país, y a los requerimientos del exterior. Además, fijaba los estándares de calidad a nivel nacional cuando se realizaba la inspección obligatoria de la mercadería a exportar. Emitía los Certificados Argentinos de Calidad (C.A.C.), que eran obligatorios para toda exportación de granos.
- b) **Información y asesoramiento:** la Junta, al poseer la infraestructura que canalizaba las exportaciones, tenía acceso a una gran base de datos sobre el sistema comercial argentino.

Con ella elaboraba estadísticas y estimaciones del comercio, producción, exportación e industrialización, y analizaba las diversas variables que intervenían en la dinámica del mercado de granos. Esta información era un insumo relevante para el asesoramiento del poder político en la materia. Su seguimiento constante del mercado internacional la habilitaba a cumplir con la función de fijar los valores índices de exportación. En los hechos, significaba el monto de divisas a ingresar al país por unidad exportada y la base para el cálculo de los gravámenes de exportación.

c) **Operador comercial:** el Decreto ley 6698/63 especificaba que

Cuando el Poder Ejecutivo lo disponga, ejercer el comercio interno o externo de aquellos granos y de los productos y subproductos de la industria oleaginosa en cuya compraventa el Estado Nacional decida intervenir en defensa de la producción o cuando la regulación del mercado lo hiciere necesario, pudiendo, en el ejercicio de ese comercio, realizar toda clase de operaciones (Ministerio de Economía, 1963, art. 9, inc. t).

Además, establecía que “Junta actuará como comerciante contratando directamente y de acuerdo a las reglamentaciones de compra y de venta que la misma establezca” (Ministerio de Economía, 1963, art. 21). Mediante la política comercial de la JNG se implementaron programas de sostén y de apoyo a zonas marginales o pequeños productores, absorbiendo aproximadamente el 50% del flete de las zonas marginales o comprando a pequeños productores a un precio preferencial. La participación comercial externa de la Junta implicó la función de promoción de los mercados internacionales y la concreción e implementación de los acuerdos de abastecimiento gobierno a gobierno.

d) **Operador de infraestructura:** se reflejó en la administración de la red oficial de elevadores, a través de la cual cobraba tarifas por los servicios de almacenaje, acondicionamiento y elevación. El ingreso por estos conceptos era el principal sustento del presupuesto general de la Junta.

Así, el Estado regulaba el funcionamiento del mercado de granos por dos vías. Por un lado, mediante numerosas decisiones de política económica y, por otro, con el rol empresario de la JNG, fijando precios internos, siendo autoridad de aplicación de los valores de referencia, comprador de una parte de las cosechas para asegurar el abastecimiento del mercado doméstico y siendo agente estatal de exportación (Pierri y Cosenza, 2014). Reducir la experiencia de la JNG al monopolio del comercio de granos, que fue ejecutado en trece de los cincuenta y ocho años de existencia de intervención directa del Estado en el comercio de granos, es tergiversar la historia. Una postura maniquea e intencional que emprenden los defensores del libre mercado que no se contrasta con la realidad, adrede se plantean los extremos cuando existieron matices muy interesantes. La JNG fue un agente comercializador, pero fue mucho más que eso, como se expuso de la manera más reducida posible. Es una imagen caricaturesca que quieren imponer, queda en el interlocutor hacerla

discurso propio o analizarla, problematizarla y discutirla.

Neoliberalismo y libre mercado (1976 a la actualidad)

Las modificaciones neoliberales en relación al modelo del agronegocio planteado previamente tuvieron su impacto en el sistema de comercialización. La transición de un modelo con intervención estatal a uno donde el Estado perdió control sobre la actividad fue gradual, por lo cual se observa un solapamiento con el periodo histórico analizado en el apartado anterior. Se pueden resaltar tres hitos que fueron minando la capacidad directa del Estado en la actividad.

En primer lugar, existe un antecedente relevante que inicia el camino a la desregulación estatal en relación a la infraestructura portuaria: en 1967, mediante el Decreto 7815, el gobierno de facto de Onganía permitió la construcción y operatoria de elevadores de propiedad privada. Tal permiso se limitaba solo a elevadores, vedando la posibilidad de puertos privados. Establecía que todo aquel que explotase algún elevador debía rendir cuenta periódicamente a la JNG de los depósitos de mercaderías operadas, manteniendo el Estado un control y fiscalización en su funcionamiento. La JNG tenía la facultad de inspeccionar el desenvolvimiento de las operaciones con amplias facultades para intervenir en aspectos administrativos, técnicos o comerciales.

En una segunda instancia, fue la última dictadura cívico-militar quien autorizó en 1979 el establecimiento de puertos netamente privados. El Decreto Ley 22.108 modifica la Ley de granos de 1963, manteniendo el rol de control y supervisión de la JNG, pero incorpora la posibilidad de instalaciones portuarias y de campaña privadas. Así se llega a inicios de la década de 1980 con un sistema de comercio de granos "mixto", donde conviven las grandes exportadoras multinacionales con cooperativas y empresas nacionales (tanto públicas como privadas). Como exportador de granos, el Estado tuvo un rol secundario: en el periodo 1987 la Junta exportó solo el 11%, contra el 73% de las empresas privadas y el 16% de las cooperativas. En 1981, por los elevadores públicos se exportaba el 70% de las mercancías primarias, con el incremento de los elevadores y puertos privados la cifra se redujo en apenas cuatro años al 56,5% (Lamarca y Regúnaga, 1990).

Lamarca y Regúnaga (1990) además sostienen que, con la vuelta de la democracia en la década de 1980, se intensificó la gestión oficial para exportar a través de la JNG, aunque sin superar una participación del 20% del total. Se realizaron contratos de exportación, y acuerdos de abastecimiento con agencias estatales de países extranjeros. Los más relevantes de esa década fueron los entablados con México, Brasil, Irán, India y Perú. Las ventas que no eran negociadas con agencias de gobierno extranjeros eran frecuentemente derivadas a firmas privadas para su concreción.

La crisis desatada a partir de la década de 1980, con la imperiosa necesidad de exportar para obtener los dólares que demandaba el pago de la deuda externa, hizo que desde el

Estado se fomenta el agronegocio con preponderancia de las grandes agroexportadoras que usufructuaron su posición dominante. Desde los estratos oficiales se promovió el uso de los paquetes tecnológicos del agro que insertaron aún más a la Argentina en un rol dependiente y subordinado dentro de la cadena agroalimentaria mundial.

El tercer y último mojón en el desplazamiento del Estado en la comercialización de granos se produjo en 1991 con la liquidación de la JNG. A partir de 1989, con el gobierno menemista, se acelera el retraimiento estatal. Primero, el plan “Bunge y Born”² le quitó la herramienta de financiamiento a la JNG, lo que significó la paralización de hecho de su accionar. Luego, en el año 1991 el Decreto 2284 de “desregulación económica” establecía la liberalización de los precios internos, la eliminación de restricciones y controles para el establecimiento de actividades privadas y la disolución de los entes reguladores, entre muchos, la JNG (Zeolla, 2016). Dicho decreto, en el artículo 37, deroga la Ley de granos que reguló el comercio exterior e interior, la fijación de precios mínimos, cupos, restricciones cuantitativas y reglamentaciones contractuales, porque según la letra del mismo limitan “el libre juego de oferta y demanda de los mercados de granos”. Posteriormente, por la ley 24.093/92 se terminó de modificar el sistema portuario nacional, transfiriendo a las provincias la potestad sobre los mismos y permitiendo la privatización en su operatoria.

Como sostienen Pierri y Cosenza (2014),

el nuevo marco legal convirtió, en muy breve tiempo, a las grandes empresas comercializadoras de granos en propietarias de terminales portuarias. La legislación de aquella década estableció condiciones que permitieron a los nuevos administradores de puertos recortar derechos laborales a empleados portuarios y limitar los derechos de protestas y de huelga (p. 109).

Esta privatización es una muestra cabal de la dinámica de desposesión donde se despoja y concentra los bienes, tierras, recursos y territorios sostenidos y financiados con recursos públicos a favor de las grandes corporaciones exportadoras, en una alianza multiescalar con los diferentes gobiernos (Harvey, 2004, 2005).

Fue en la década de 1990 cuando se notó de pleno el impacto de las políticas neoliberales en el comercio de granos a nivel nacional, se observaron los cambios estructurales del agronegocio y se potenció el crecimiento de las actividades de las grandes empresas exportadoras, presentándose como empresas altamente diversificadas verticalmente y ejerciendo un control oligopólico en el negocio de los granos. Se produjo una extraordinaria concentración en un grupo muy pequeño de cinco empresas: Cargill, Bunge, AGD, Dreyfus y Vicentin (tres de ellas transnacionales), a través de las cuales, hacia fines de la década, se exportaba cerca del 75% del total de ventas externas de granos y derivados (Pierri y Cosenza, 2014, p. 122).

² Recordemos que, previamente, los dos primeros Ministros de Economía de la Nación fueron gerentes de dicha empresa agroexportadora.

Estas exportadoras implementaron e implementan férreas acciones para monopolizar el mercado, absorbiendo o eliminando a la competencia y ampliando su rango de acción a otros eslabones de la cadena del comercio de granos. Se produce una integración tanto vertical como horizontal en la actividad. Ya en la década de 1980, las cinco grandes operadoras del momento (Continental, Cargill, Bunge, André y Louis Dreyfus) aceleraron la integración de la cadena bajo su dependencia, muestra de ello es la compra de una amplia red de depósitos, engullendo una gran cantidad de acopiadores locales. La disponibilidad de elevadores propios mediante la privatización permitió una mayor integración de la actividad provocando que la opacidad en el sector aumente, dado que las transacciones se realizan dentro de la misma empresa (relación entre propietaria del elevador y exportador). La cuestión se oscurece aún más cuando el exportador también actúa como importador en los países de destino, integración que también cumplen las grandes exportadoras de granos en la mayoría de las transacciones de mercancías.

Consecuencias de los cambios en el comercio de granos

Las consecuencias de esta restructuración se pueden analizar en el efecto sobre el resto de los actores, los cuales se pueden agrupar en: exportadores no integrados, el productor de granos y el Estado.

El mayor contraste respecto a los otros exportadores no integrados horizontalmente (de menor escala y, en su gran mayoría, de capitales nacionales) es que las grandes exportadoras, a partir de disponer de las terminales portuarias, cuentan con una fuente adicional para desplazarlas.³ Además de la mayor capacidad de logística a partir del manejo del transporte interno y externo, se generan diferencias en las condiciones y capacidad de pago entre operadores. Según Lamarca y Regúnaga (1990), la incidencia de los costos de elevación es aproximadamente un 30% en la estructura de costo de embarque (p. 214), cifra para nada despreciable al momento de considerarlo un costo interno de la empresa o al tener que abonarlo en concepto de tarifa. Por otro lado, sostienen que disponer de capacidad de elevación propia favorece el manejo del transporte interno al permitir realizar adquisiciones con cupo de ingreso asegurado. En cuanto al transporte externo, al manejar sus propios tiempos, el operador también puede garantizar en sus instalaciones ritmos de carga que significan primas en los precios externos o que no lo obligan a tomar provisiones por demoras a la carga, y tal beneficio se puede traducir en un primer momento en un mayor precio que le paga al productor o al acopiador que le proporciona la mercancía, para desplazar al resto de los competidores que no disponen de elevación propia o garantizada.

³ Más allá de que cuando se concesionaron algunos elevadores fue bajo el régimen de servicio público, es decir, indicando que debían operar con granos de terceros y suministrar sus servicios a todo aquel que lo requiriese, aplicando uniformemente las tarifas y sin preferencias entre usuarios; en los hechos las exportadoras que obtuvieron la concesión de los elevadores oficiales concentraron más de tres de cada cuatro toneladas de granos exportadas por dicha infraestructura.

La red oficial de elevadores fue creada a inicios del siglo pasado con la función de evitar la excesiva concentración de las operaciones. Con las políticas neoliberales se dio un vuelco de ciento ochenta grados, y la red oficial sirvió para eliminar a los exportadores de menor tamaño, concentrar el mercado y darles mayor poder a las grandes exportadoras.

En relación al efecto sobre los productores primarios, se puede resaltar que, ante la hegemonía de estos grandes agentes de comercialización, se tuvieron que subordinar a sus dictados, al imponer ellos los tipos de producción y sus estándares. Las grandes empresas han liderado, inducido y acelerado el agronegocio en nuestro país, aspecto que incluye la utilización del “paquete sojero” (semilla, fertilizantes y herbicidas), que en gran medida es provisto desde el exterior por las mismas empresas que comercializan los granos.

Por otro lado, los precios pagados a los productores frecuentemente resultaron inferiores a los que se podrían haber pagado en función de los precios vigentes. La previa existencia de un precio sostén por parte de la JNG podía evitar los efectos negativos que se producen por la atomización de la oferta (productores) y la concentración de la demanda (exportadoras). Independientemente de que el productor le vendía o no a la Junta, ese precio constituyó una alternativa y referencia que reflejaba el poder de compra de los exportadores en el mercado interno, calculado a partir de los precios FOB y los costos normales de exportación. Sin la Junta y librados al libre mercado, el productor terminó en condiciones más desventajosas ante las grandes exportadoras.

La red oficial de elevadores fue creada a inicios del siglo pasado con la función de defender al productor ante el poder de las exportadoras. Hoy ya no existe la participación del Estado en el comercio de granos y el productor se encuentra con menor protección ante el poder de las exportadoras.

Por último, se repara el impacto sobre el Estado. La liberalización absoluta a las fuerzas del mercado como actualmente funciona el rubro en la Argentina es más una rareza histórica que la norma, solo funcional a los intereses de las exportadoras. Las maniobras evasivas, como las triangulaciones y subfacturaciones de las exportaciones, son claves para evaluar la relación con el Estado y la permanente búsqueda de bajar la tasa efectiva de imposición tributaria sobre sus cuentas. Al quedar configurada una estructura agroexportadora donde todas las transacciones son internas a la misma firma, es recurrente observar que los precios de las exportaciones a entidades relacionadas son significativamente menores que los precios de las exportaciones a entidades no relacionadas. Gaggero, Rua y Gaggero (2013) estiman que el impacto de la fuga de capitales por este concepto rondó entre el 7 y 9% sobre el valor total anual del comercio exterior entre el 2010 y 2012 (p.77). Valor al que llegan sin incluir las “oportunidades” adicionales que les brinda la intermediación vía “guaridas fiscales”, ni tampoco la fuga por pagos de regalías, servicios, operaciones financieras intragrupo ni reestructuraciones, ni por declaraciones de exportación fraudulentas (granos de menor calidad u otro producto) o simplemente mediante contrabando. Sería ingenuo sostener que estos

mecanismos no existen dados los escasos controles físicos en las inmensas fronteras nacionales y en los puertos de exportación (Grondona, 2014).

El cambio de roles entre lo público y lo privado a partir de la ola neoliberal se puede ejemplificar con la composición del directorio de la JNG y los de los Consorcios de Gestión en la provincia de Buenos Aires, creados para administrar los puertos a partir de la disolución de la junta y la provincialización de los mismos. La Junta estaba compuesta por nueve miembros nombrados por el Poder Ejecutivo: el presidente a propuesta de la Secretaría de Agricultura, cuatro miembros a propuesta de las Secretarías de Agricultura, de Comercio, de Hacienda y de Transporte, y cuatro a propuesta de asociaciones de productores, de cooperativas, del comercio y de la industria. Así, la mayoría recaía en actores públicos. Sin embargo, los Consorcios de Gestión revirtieron esa mayoría. Siguen siendo nueve miembros nombrados por el Poder Ejecutivo provincial, pero con solo dos del Estado, uno figurando como representante del gobierno provincial (el presidente) y otro a propuesta del Municipio donde se localiza el puerto. Cinco representan a la actividad privada a propuesta de los concesionarios de las terminales portuarias, las empresas que prestan servicios de carga, los exportadores, los armadores y los productores primarios. Los dos restantes son a propuesta de los gremios de los trabajadores afines a la actividad. Es decir que la actividad privada tiene la mayoría para la toma de decisiones en los puertos, siendo los consorcios el fiel reflejo de la privatización de la gestión de las estaciones marítimas.

Sin una red de elevadores públicos, la gestión comercial soberana de granos, tanto para el mercado interno como el externo, tiene claras dificultades derivadas del potencial y casi asegurado conflicto de intereses que podría presentarse si los objetivos públicos y privados fueran divergentes. En el caso de intentar llevar adelante programas oficiales (como retenciones a la exportación, abastecimiento interno, precio sostén, fomento de producciones regionales, cupos o destinos de exportaciones) que se puedan interpretar con efectos inconvenientes para las grandes exportadoras, generarían (como mínimo) alguna reticencia de los privados que facilitarían sus instalaciones para la ejecución de operaciones que los perjudicarían. Cabe la pregunta de quién debe pagar las afamadas “retenciones a la exportación”, ¿debe ser el exportador o el productor al cual se le traslada el gravamen al descontárselo en el precio de la compra del grano? La reimplementación de un precio sostén podría evitar este traslado al productor.

La exportación de granos es la mayor proveedora de divisas en la economía nacional, lo que ha generado un círculo vicioso con consecuencias hasta el presente. El escamoteo en las liquidaciones de las ventas de los granos ante políticas que no son del agrado de los grandes jugadores de la cadena ha producido crisis económicas y devaluatorias recurrentes. Se pretende dar solución poniendo al Estado más de rodillas ante el poder de estas grandes empresas, entregándoles mayores beneficios para la liquidación de divisas. Un ejemplo es el caso de la cotización preferencial, excepcional y por tiempo limitado que se le brinda en la actualidad, conocida como “dólar soja” que ya va por su cuarta “excepción”. No se discute su

rol dominante y abusivo que el propio Estado fomentó y permitió. Se refiere genéricamente al “campo”, al “productor” sin diferenciar tamaño y si en realidad es el que dispone del grano acopiado en su gran mayoría, pero se quita del radar al rol jugado por las grandes exportadoras de granos que tienen integradas las cadenas agroexportadoras, jugadores de tal peso que tienen las espaldas suficientes y el poder necesario para provocar crisis políticas, económicas y cambiarias, y condicionar a cualquier gobierno democrático que pretenda implementar medidas que afecten negativamente su visión ideológica y de negocio.

Como se puede apreciar, la experiencia neoliberal no fue de lo más satisfactoria, salvo para los intereses de las grandes exportadoras. Aumentaron su integración vertical y horizontal sin restricción alguna. Cuán diferente sería si el Estado volviese a tomar un rol activo en la agroexportación defendiendo los intereses soberanos. Imaginemos la posibilidad que el Estado se constituya nuevamente como un agente exportador (Vicentin era y es una posibilidad inigualable y/o se podría impulsar la actividad mediante YPF Agro) al que se le puede sumar la infraestructura al recuperar los elevadores portuarios, aprovechando que vence su concesión.

Conclusión

Se debe resaltar que la situación actual no se puede desprender de su historia. Como quedó expuesto, el Estado intervino directamente en el mercado de granos gran parte del siglo pasado. Hasta finales de la década de 1960 todo lo que se comerciaba era a través de infraestructura pública, con la posibilidad de disponer de información plena del comercio internacional. Las dictaduras militares de la década de 1960 y 1970 socavaron las bases de esta capacidad, primero autorizando elevadores privados y después con la autorización para construir puertos netamente privados. Aun así, hasta finales de la década de 1980 el Estado proporcionaba la infraestructura de más de la mitad de lo que se comerciaba internacionalmente, además de contar con la intervención de la Junta Nacional de Granos y con reglamentaciones que controlaban y supervisaban la actividad. El neoliberalismo de la década de 1990 fue el que barrió completamente esa capacidad al privatizar la administración de los puertos, concesionar los elevadores portuarios y derogar toda la legislación preexistente.

Se termina como se empezó: es menester recuperar la participación directa del Estado en el comercio de granos que se ha perdido. Hay que recuperar lo que se prestó, los elevadores son una herramienta fundamental para tal fin. Quizás así se puedan plantear políticas soberanas y recuperar grados de libertad nacional.

Referencias bibliográficas

- Gaggero, J., Rua M, y Gaggero, A. (2013). Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones públicas relevantes. Documento de Trabajo N° 52. CEFID-AR. Recuperado de: www.iade.org.ar/system/files/dt52-argentina_fuga_de_capitales_iii.pdf
- Garramón, C. (1990). Introducción en Obechatko E. (Ed.). *La comercialización de granos en la Argentina* (pp. 9-16). Buenos Aires: Legasa.
- Gras, C. (2013). Agronegocios en el Cono Sur. Actores sociales, desigualdades y entrelazamientos transregionales. *WorkingPaper*, (50). Recuperado de: https://www.desigualdades.net/Resources/Working_Paper/50-WP-Gras-Online-revised.pdf
- Grondona V. (2014). Fuga de capitales IV. Manipulación de los “precios de transferencia”. Documento de Trabajo N° 58. CEFID-AR. Recuperado de: <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/doc/cefid-ar/58.pdf>
- Harvey, D. (2004). El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión. En Panitch, L. y Leys, C. (Ed.). *El nuevo desafío imperial* (pp. 99-129). Argentina: CLACSO.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del Neoliberalismo*. Buenos Aires: Akal.
- Lamarca, P. (1990). El servicio público de elevación en Obechatko E. (Ed.). *La comercialización de granos en la Argentina* (pp. 305-322). Buenos Aires: Legasa.
- Lamarca, P. y Regúnaga, M. (1990). Estructura y dinámica del sistema. En Obechatko E. (Ed.). *La comercialización de granos en la Argentina* (pp. 135-258). Buenos Aires: Legasa.
- Ministerio de Economía (1963). Decreto Ley 6698/63. Junta Nacional de Granos. Ley orgánica. Recuperado de: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas2/6698-63.htm>
- Pierri, J. y Cosenza, L. (2014). Desregulación económica y sus efectos sobre el comercio externo de granos en la década del 90. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* (41), pp. 103-130.
- Treacy, M. (2015). Dependencia, restricción externa y transferencia de excedente en la Argentina (1970-2013). *Cuadernos De Economía Crítica*, 1(2), pp. 113-139. Recuperado de: <https://sociedadeconomiacritica.org/ojs/index.php/cec/article/view/14>
- Zeolla, N. (2016). Elementos sobre la historia de la regulación estatal de la comercialización de granos en la Argentina en Burgos M. (Coord.). *La soja. Entre el monocultivo y la necesidad de divisas* (pp. 209 - 234). Buenos Aires: Ediciones del CCC - Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini.