

Nº 2
2020

PROGRAMA DE INVESTIGACIÓN
DE LA PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE GRANOS

DOCUMENTOS DEL PROINGRA

José Pierri
Antonella Giop

DOCUMENTOS DEL PROINGRA
Número 2, 2020

La edición de los Documentos de Trabajo tiene como objetivo difundir la producción de los miembros del Programa de Investigación de la Producción y Comercio de Granos y de colegas invitados por el Programa a participar como expositores en Charlas/Debate académicas y/o como autores de trabajos de investigación vinculados con la producción y comercio de granos.

En este documento, en particular, se incluyen trabajos vinculados a la labor realizada en el marco del Proyecto UBACyT 2016 N°20020150100162BA “Aspectos económicos de la producción y comercio de granos 1980/2012, su relación con las políticas públicas y sus consecuencias en el sector cooperativo”.

Edita el Programa de Investigación de la Producción y Comercio de Granos.

Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Email: proingra@fce.uba.ar

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 1984/2014 Y SU IMPACTO SOBRE EL DIFERENCIAL DE PRECIOS EN LAS EXPORTACIONES GRANOS Y LA EVOLUCIÓN DE CARGILL Y DE LA ASOCIACIÓN DE COOPERATIVAS ARGENTINAS.

José Pierri

Introducción	4
Los diferenciales de precio en las exportaciones de granos en Argentina.	4
El comercio externo de granos 1980/89	5
1989/2001 Desregulación y privatización del comercio	6
Efectos de la desregulación del comercio sobre los diferenciales de precio	8
Control estatal del comercio de granos y apropiación de renta 2002/2011	12
Los diferenciales de precio en el comercio de harina de soja en el año 2011	14
Las políticas públicas y la evolución de Cargill y ACA entre 1990 y 2014	17
El comercio de granos en la Hidrovía Paraguay/Paraná. Los casos de los puertos San Lorenzo (ACA) y Puerto Quebracho (Cargill)	18
Las exportaciones de Harina de soja desde Puerto Quebracho y Puerto San Lorenzo	20

LA EVOLUCIÓN DEL COMPLEJO SOJERO EN LA ARGENTINA DE 1980 A LA ACTUALIDAD: CAMBIOS EN EL MERCADO MUNDIAL, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONCENTRACIÓN PRODUCTIVA

José Pierri y Antonella Giop

Evolución del mercado mundial de soja y derivados 1960/2019	26
Evolución de la producción y exportaciones de soja en Argentina	28
Evolución de las exportaciones de aceite y harina de soja.	31
Las políticas públicas y la evolución de la producción y exportaciones del complejo sojero	34
Crecimiento y concentración del complejo sojero en las grandes empresas transnacionales.	36
Consideraciones finales	39

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

José Pierri¹

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El comercio externo de granos 1980/89

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

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

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

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

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

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

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

1989/2001 Desregulación y privatización del comercio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Efectos de la desregulación del comercio sobre los diferenciales de precio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuadro 1: Exportaciones de Pellets de Soja. Destino, volumen, precios y diferenciales de precio (embarques mensuales mayores a 80.000 Tn. por destino).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁸ En sus considerandos el Decreto 654/02 señala:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁴ Datos en página institucional de Cargill S.A.

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

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

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

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

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

*Mercadería en tránsito

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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

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

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

La evolución del complejo sojero en la Argentina de 1980 a la actualidad: cambios en el mercado mundial, políticas públicas y concentración productiva

José Pierri²⁵ y Giop, Antonella²⁶

Evolución del mercado mundial de soja y derivados 1960/2019

Las exportaciones de granos de soja estuvieron concentradas en los Estados Unidos hasta la década del '70, con ventas que representaban más del 80% del total mundial (cuadro 1).

La oleaginosa, originaria de China, se introdujo en Estados Unidos en el siglo XIX como cultivo forrajero. Posteriormente se valoró su importancia proteica y la posibilidad de producir derivados –aceite y harina- y desde los inicios de la década de 1950 aumentaron progresivamente las exportaciones norteamericanas del grano y sus derivados.

El proceso expansivo a nivel mundial del cultivo (“boom” sojero) que tuvo lugar a finales del siglo XX, modificó la estructura agrícola de numerosos países. En las décadas iniciadas en 1980 y 1990, la expansión se aceleró y como se puede observar en el cuadro 1, la producción y comercio mundial se potenciaron. La producción superó en 1989 los 100 millones de toneladas de grano de soja cosechadas, en 2004 ese número se duplicó y en 2014 superó los 300 millones de toneladas.

La superficie sembrada con soja ocupaba en 1970 menos de 30 millones de hectáreas en el mundo, en 1990 se destinaban 57 millones y en el 2000 había 74 millones de hectáreas cultivadas a nivel mundial. En el nuevo milenio llegó a superar en el año 2012 los 106 millones de hectáreas y los 125 millones en la campaña 2018/19. La proyección indica que para el año 2050 se cosechará soja en 141 millones de hectáreas alrededor del planeta²⁷.

Esa expansión sojera tuvo lugar en países como Brasil y Argentina, que se convirtieron en participantes principales del comercio internacional llegando a competir y superar a los Estados Unidos, que atravesó una retracción paulatina de su dominio. En 2012 Brasil superó al país norteamericano en sus exportaciones de granos de soja y la tendencia indicaría que seguirá siendo el principal exportador ya que desde 2017 comercializa más de la mitad de los granos de soja a nivel mundial,

El cultivo de otros granos más fue perdiendo lugar a medida que se expandió la soja. Áreas de bosques, pastizales, sabanas y terrenos ocupados por comunidades indígenas,

²⁵ Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Programa de Investigación de la Producción y Comercio de Granos (PROINGRA), Buenos Aires, Argentina.

²⁶ Idem..

²⁷ Según datos de la Organización Mundial de Conservación (WWF) en su informe de 2014 sobre “*El crecimiento de la soja: impactos y soluciones*”, en el apartado “El crecimiento continuo de la soja”. Recuperado del sitio web: http://awsassets.panda.org/downloads/reporte_final_soja_esp_2.pdf

fueron convertidos con el propósito de producir el grano. La concentración productiva desplazó a otras producciones agrícolas con una peligrosa tendencia al monocultivo sumamente dependiente del exterior. El aumento de la producción en Brasil está relacionado en gran medida con la expansión en el Amazonas y en Argentina, con la expansión a provincias extrapampeanas como Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Tucumán, y Chaco.

En cuanto a los destinos de la exportación a nivel mundial, estos se concentraron en países europeos y Japón hasta comienzos de los 90 y desde fines de esa década, distintos países de extremo oriente crecieron notablemente como importadores. China importa desde 2008 más del 50% de los granos de soja (cuadro 1), en tanto la Unión Europea solo es destino de alrededor del 10% (hace 50 años importaba más del 60%). Otros destinos importantes son México, Egipto, Japón, Tailandia, Taiwán, Indonesia, e Irán.

Cuadro 1: Producción y comercio mundial de granos de soja (miles de Tn.)

	Producción Mundial	Comercio Mundial	Principal Exportador	Segundo Exportador	Primer Importador	Segundo Importador
1961/65	32.474		EEUU 89%		Europa 57%	Japón 28%
1972	52.340	13.817	EEUU 87%		Europa 61%	Japón 25%
1973	62.311	15.625	EEUU 85%		Europa 58%	Japón 25%
1974	56.969	17.228	EEUU 81%		Europa 66%	Japón 19%
1975	68.979	16.459	EEUU 76%		Europa 65%	Japón 20%
1976	62.059	19.735	EEUU 79%		Europa 61%	Japón 18%
1979	58.076	25.488	EEUU 82%		Europa 61%	Japón 16%
1980	80.910	26.884	EEUU 81%		Europa 61%	Japón 16%
1981	88.512	25.851	EEUU 83%		Europa 57%	Japón 16%
1982	92.253	28.916	EEUU 88%		Europa 59%	Japón 15%
1983	79.418	26.546	EEUU 86%		Europa 58%	Japón 19%
1988	93.502	30.050	EEUU 73%		CEE 47%	Japón 17%
1989	107003	23.540	EEUU 61%		CEE 46%	Japón 18%
1990	108132	27.380	EEUU 62%		CEE 49%	Japón 17%
1991	103580	25.070	EEUU 60%		CEE 49%	Japón 17%
1992	110.590	28.070	EEUU 66%		CEE 47%	Japón 15%
1997	144.417	40.460	EEUU 59%		UE 43%	Japón 12%
1998	160.097	38.720	EEUU 57%		UE 41%	Japón 12%
1999	157.783	45.550	EEUU 58%		UE 31%	China 22%
2000	161.406	53.820	EEUU 50%	Brasil 29%	UE 33%	China 25%
2001	176.506	53.620	EEUU 54%	Brasil 28%	UE 34%	China 19%
2002	180.553	62.710	EEUU 45%	Brasil 33%	China 34%	UE 26%
2003	189.524	67.510	Brasil 39%	EEUU 36%	China 34%	UE 27%

2006	237.126	70.861	EEUU 43%	Brasil 33%	China 42%	UE 22%
2007	220.470	78.774	EEUU 40%	Brasil 32%	China 48%	UE 19%
2008	211.640	76.891	EEUU 45%	Brasil 39%	China 53%	UE 17%
2009	260.400	91.440	EEUU 44%	Brasil 31%	China 57%	UE 15%
2010	263.920	91.700	EEUU 44%	Brasil 32%	China 59%	UE 15%
2011	239.153	92.270	EEUU 40%	Brasil 39%	China 63%	UE 13%
2012	268.020	99.860	Brasil 42%	EEUU 36%	China 62%	UE 13%
2013	284.940	108.770	Brasil 42%	EEUU 40%	China 64%	UE 12%
2014	312.808	116.224	EEUU 41%	Brasil 40%	China 65%	UE 11%
2015	316.553	132.572	Brasil 41%	EEUU 40%	China 62%	UE 11%
2016	349.298	147.503	Brasil 43%	EEUU 40%	China 64%	UE 9%
2017	339.467	153.163	Brasil 50%	EEUU 38%	China 61%	UE 9%
2018	369.203	156.094	Brasil 50%	EEUU 32%	China 57%	UE 10%
2019	336.599	164.588	Brasil 56%	EEUU 26%	China 60%	UE 10%

Fte: Elaboración propia s/ datos de Anuarios de la Bolsa de Cereales. A partir de 1988 las exportaciones corresponden a la campaña iniciada y al siguiente (Ej: 1988=1988/89). A partir de 2016 los datos corresponden a datos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

En la actualidad los principales importadores de harina de soja son la Unión Europea, que importa volúmenes que rondan el 30%, Vietnam el 7%, e Indonesia el 6%. Malasia, Tailandia, Filipinas, México, Corea del Sur, Japón y Colombia son otros importadores importantes. Respecto al comercio de aceite de soja, el principal importador es la India con un 30% del total, seguido por China con un volumen variable entre el 6 y 7%, y Bangladesh con un 5%. Argelia, Marruecos, Perú, Colombia, Corea del Sur, Egipto, e Irán son otros de los destinos principales del comercio de aceite²⁸.

Evolución de la producción y exportaciones de soja en Argentina

Si bien el cultivo de soja se introdujo en el país a comienzos de la década de 1920, el crecimiento del cultivo se potenció desde los años '80, cuando los cambios en el mercado mundial impulsaron la expansión del área sembrada. En esos años la sojización fue parte de un proceso mayor de agriculturización que expandió la producción agrícola en detrimento de la explotación ganadera.

Argentina es hoy el principal país exportador de aceite y harina de soja y el tercer exportador del grano en el mundo. El país se destaca debido a la instalación del complejo industrial aceitero del Gran Rosario, orientado a la exportación y por poseer un saldo exportable mayor que el de los demás países productores debido al menor consumo interno de los derivados. Por ejemplo, Estados Unidos, Brasil, China y la Unión Europea consumen alrededor del 80% de su producción total, mientras que Argentina consume solo el 30% del aceite que produce²⁹.

²⁸ Los datos corresponden a informes del Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA).

²⁹ Según datos de la Bolsa de Comercio de Rosario en el informe de Desirée Sigauco "Fotografía del mercado mundial y local del aceite de soja" del 2019, el bajo consumo relativo en el país se explica, por un lado, por la diferencia poblacional que existe entre Argentina y el resto de los países considerados; el mercado interno argentino está compuesto por unos 46 millones de habitantes, el de Brasil es más de 4 veces superior, el de Estados Unidos 7 veces, el de la Unión Europea 11, y el de China 31 veces. Asimismo, la utilización del

En los años previos al “boom” superó las expectativas de los estudiosos del tema. Los especialistas³⁰ proyectaban a fines de la década del 80 una producción máxima de 8 millones de toneladas para la campaña 1995/96, pero esa cifra fue superada, alcanzando en ese momento las 12.4 millones de toneladas. El crecimiento de la producción se potenció con la aprobación, en el año 1996, del uso de la semilla transgénica (Roundup Ready, de Monsanto), que provocó la rápida difusión del “paquete sojero” (conjunción de la semilla transgénica, el herbicida glifosato y la siembra directa), que aceleró la siembra y cuidado del cultivo e hizo más rentable la producción (redujo el costo por la menor cantidad de mano de obra empleada, y de uso de maquinaria, y por ende, de combustible requerido para la producción).

Los productores comenzaron a destinar sus tierras al cultivo más rentable y con mayor demanda mundial en detrimento de otros como el trigo, el maíz y el girasol, hasta entonces los más importantes en áreas cultivadas.

La producción total alcanzó los 20 millones de toneladas de granos de soja en 1999 se alcanzaron los 30 millones en la campaña 2001/02 y cuatro años más tarde, en la campaña 2006/07, se superaron los 40 millones de toneladas. El máximo de producción fue alcanzado en la campaña 2014/15, cuando se superaron los 61 millones de toneladas.

Cuadro 2: Producción y exportaciones argentinas de soja y subproductos 1960/2015 (En miles de toneladas).

AÑO	Producción (Miles de Tn.)	Exportaciones de Soja	Principal Destino	Exportaciones de Aceite de Soja	Principal Destino	Exportaciones de Pellets de Soja	Principal Destino
1960/61	1						
1961/62	1						
1962/63	1						
1970/71	59						
1971/72	78						
1972/73	272			21	Países Bajos		
1973/74	496			38	Países Bajos		
1976/77	1312			39	Chile		
1977/78	2186						
1978/79	3435	2809	Holanda	80	Brasil	346	Francia
1979/80	3493	2709	URSS	90	Chile	289	Cuba
1980/81	3579	2206	URSS	69	Chile	516	Holanda

aceite de soja para consumo doméstico no es tan aceptado en Argentina como sí lo es en algunos de los otros países productores.

³⁰ El estudio referido es el realizado por un grupo de investigadores, dentro del Proyecto para la Modernización del Sector Agropecuario, coordinado entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), que se propuso realizar, en 1987, proyecciones de la producción y exportación de distintos granos, a corto plazo y mediano plazo.

1981/82	4259	1922	URSS	174	Chile	961	Holanda
1982/83	3649	1419	URSS	293	Irán	1536	Holanda
1983/84	6883	3100	Holanda	443	Irán	2265	Holanda
1984/85	6561	2986	Holanda	524	Irán	2352	Holanda
1985/86	7053	2604	Holanda	669	Irán	3275	Holanda
1986/87	6629	1291	URSS	724	Irán	3622	URSS
1987/88	9558	2096	Holanda	896	EEUU	4521	URSS
1988/89	6527	429	Holanda	760	Irán	4521	URSS
1989/90	10667	3258	Holanda	1245	Irán	5157	Holanda
1990/91	10725	4405	Holanda	1008	Irán	5803	Holanda
1991/92	11302	3105	Holanda	946	Irán	6411	Holanda

1995/96	12448	2114	Holanda	1657	Irán	8329	Dinamarca
1996/97	11004	724	Holanda	1931	China	8424	China
1997/98	18732	3193	Holanda	2453	Bangladesh	11589	Italia
1998/99	20000	3411	China	3034	India	13512	Italia
1999/00	20207	4136	China	3142	India	13579	Italia
2000/01	26883	7453	China	3518	India	15166	Italia
2001/02	30000	6170	China	3592	India	17054	Italia
2002/03	34818	8850	China	4337	China	19345	España
2003/04	31576	6667	China	4588	China	19139	España
2004/05	38300	9822	China	4924	China	22237	España
2005/06	40537	8186	China	6086	China	25665	España
2006/07	47482	12028	China	6637	China	27857	España
2007/08	46238	11847	Tailandia	5125	China	25451	Países Bajos
2008/09	30993	4493	China	4660	China	23857	Países Bajos
2009/10	52677	12205	China	5114	India	26535	Países Bajos
2010/11	48878	11917	China	4529	India	25129	Países Bajos
2011/12	40100	6931	China	4249	India	21937	Indonesia
2012/13	49306	10618	China	4831	India	21144	Indonesia
2013/14	53397	9383	China	4756	India	23720	Vietnam
2014/15	61446	11169	China	5035	India	26351	Vietnam
2015/16	58799	8927	China	5166	India	28990	Vietnam
2016/17	54972	7386	China	4889	India	28197	Vietnam
2017/18	37785	3670	China	4161	India	24213	Vietnam
2018/19	55263	9459	China	5334	India	27867	Vietnam

Fuente: Elaboración propia s/ datos Anuarios de la Junta Nacional de Granos y de la Bolsa de Cereales (las exportaciones corresponden al año de finalización de la campaña productiva). A partir de la campaña 2016/17, los datos corresponden al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Hasta mediados de la década del '90, los principales destinos de los granos y harina exportados eran los Países Bajos y la URSS. Posteriormente, a partir de la segunda mitad de esa década, China se estableció como el principal destino de las exportaciones de granos y aceite (cuadro 2). Debe subrayarse el importante papel de China como

principal importador del grano desde 1999 hasta la actualidad, acompañando esas exportaciones a un grupo cada vez más reducido de países (entre ellos Arabia Saudita, Italia, Estados Unidos, Egipto, Vietnam, España, Chile y China).

Evolución de las exportaciones de aceite y harina de soja.

En la década del '80, países asiáticos como Indonesia, Tailandia y Vietnam, China e India, emergieron como importadores en el mercado. A partir de entonces, se observa que las ventas argentinas de aceite de soja se multiplicaron unas cinco veces (cuadro 3) hasta la actualidad. Desde aquella década los principales destinos de las ventas argentinas fueron “exóticos”: Irán, fue el principal destino del aceite entre 1989 y 1996 y a lo largo de todo el período, otros de extremo oriente, como China, India y Bangladesh, junto a algún país de América Latina, fueron los principales importadores.

Cuadro 3: Exportaciones de Aceite de soja por destino (en Tn)

Año	Total	1ºdestino	2ºdestino	3ºdestino
1988	896733	EEUU 14%	Irán 11%	China 9%
1989	760131	Irán 25%	URSS 19%	Bangl. 8%
1990	1245792	Irán 29%	China 13%	URSS 9%
1991	1008242	Irán 19%	China 18%	Bangl 12%
1992	946180	Irán 23%	Venez 13%	Chile 6%
1993	1189098	Irán 18%	Colomb 9%	Venez 8%
1994	1449206	Irán 17%	Brasil 12%	Venez 10%
1995	1472490	Venez 14%	Irán 13%	Brasil 8%
1996	1657795	Irán 16%	China 15%	Marrue 8%
1997	1931741	China 27%	Venez 11%	Pakist 8%
1998	2453567	Bangl. 13%	China 11%	Pakist 11%
1999	3034649	India 17%	Bangl. 14%	China 12%
2000	3142398	India 20%	Irán 14%	Bangl 13%
2001	3024647	India 30%	Bangl 9%	Irán 9%
2002	3592171	India 31%	China 14%	Venez 6%
2003	4337484	China 37%	India 22%	Bangl 7%
2004	4588119	China 34%	India 20%	Venez 5%
2005	4924680	China 31%	India 26%	Cor. Sur 5%
2006	6086295	China 21%	India 21%	Sudafr 5%
2007	6637773	China 33%	India 15%	Bangl 5%
2008	5125478	China 30%	India 9%	Venez 6%
2009	4660401	China 41%	India 15%	Bangl 5%
2010	5114534	India 25%	Irán 9%	Bangl 6%
2011	4529615	India 17%	China 8%	Bangl 7%
2012	4831205	India 22%	China 17%	Irán 9%
2013	4831205	India 20%	Irán 13%	China 12%
2014	4756477	India 39%	Venez 9%	Bangl 9%
2015	5035671	India 42%	China 10%	Bangl 8%
2016	5166359	India 47%	Bangl 10%	Perú 6%

2017	4889870	India 51%	Bangl 11%	Perú 8%
2018	4161553	India 46%	Bangl 16%	Perú 8%
2019	5334393	India 48%	Bangl 11%	Perú 8%

Fuente: Elab. propia sobre información SAGPyA. Desde 2004 hasta 2016, los datos corresponden a información de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Desde 2017, los datos corresponden al MAGyP.

En el año 2010, la decisión política del gobierno chino destinada a lograr una reducción de la dependencia importadora de las cuatro grandes empresas multinacionales del sector (grupo conocido como “ABCD”: ADM, Bunge, Cargill y Dreyfus) redujo, de manera abrupta, la compra de aceite. Ese año China prohibió la importación del aceite argentino, tras haber sido el destino del 41% de la exportación en 2009 (Oviedo, 2015).

El gobierno chino estimuló en 2014 la apertura al mundo de la Corporación Nacional China de Cereales, Aceites y Comestibles (COFCO) para proveerse de insumos para el alimento de sus cerdos y abastecer de granos a sus grandes plantas aceiteras. Así, en nuestro país, COFCO compró las instalaciones de Nidera y de Noble Grain, y rápidamente se posicionó en la cúpula de empresas exportadoras del grano de soja.

Como consecuencia de la decisión china, India se transformó en el principal destino de las ventas argentinas de aceite, llegando, en 2017 a ser el importador de más del 50%, seguido por Bangladesh y Perú con porcentajes menos significativos. India, al igual que China, tiene producción propia del aceite de soja, pero atiende al 70% de su demanda interna con importaciones; y del total de aceite que importa dos tercios son de origen argentino. India desde el 2010 fue, continuamente, el principal destino de las ventas argentinas (entre un 40 y 50% del total exportado). Otros destinos significativos en los últimos años fueron Bangladesh, Perú, Venezuela, Marruecos, Mozambique.

En cuanto a las exportaciones de harina de soja, la URSS hasta principios de 1990, era destino del 40% de las exportaciones, pero su participación se diluyó como resultado de su disolución final en 1991. Desde 1988 hasta el año 2010, los principales destinos fueron países europeos (concentrándose en los Países Bajos, Italia, España y Bélgica). A partir de 2010, Vietnam e Indonesia desplazaron a los europeos como principales destinos, mientras que Irán y Argelia son otros de los países que, junto a Italia y España, aparecen como principales importadores.

Cuadro 4: Exportaciones de Harina de soja por Destino.

Año	TOTAL	1° destino	2° destino	3° destino
1988	4521148	URSS 41%	Holanda 21%	Bélgica 8%
1989	4521002	URSS 36%	Holanda 27%	Bélgica 8%
1990	5157180	Holanda 29%	URSS 14%	Bélgica 8%
1991	5803183	Holanda 32%	España 10%	URSS 8%
1992	6411030	Holanda 21%	Italia 12%	Alemania 11%
1993	5775388	Holanda 27%	Italia 11%	España 8%
1994	6641396	Holanda 21%	España 12%	Italia 12%
1995	6895704	Italia 17%	Holanda 16%	Dinamarca 9%

1996	8329359	Dinamarca 11%	Italia 10%	Irán 8%
1997	8424324	China 13%	Italia 12%	Holanda 8%
1998	11589657	Italia 13%	Holanda 12%	China 10%
1999	13512458	Italia 14%	Holanda 14%	España 13%
2000	13579263	Italia 16%	España 12%	Holanda 9%
2001	15166114	Italia 16%	España 12%	Holanda 11%
2002	17054243	Italia 14%	Holanda 13%	España 13%
2003	19345793	España 15%	Holanda 13%	Italia 12%
2004	19139472	España 15%	Holanda 13%	Italia 11%
2005	22237616	España 15%	Holanda 13%	Italia 10%
2006	25665754	España 15%	Holanda 13%	Italia 9%
2007	27857571	España 15%	Holanda 11%	Italia 9%
2008	25451297	Holanda 14%	España 12%	Italia 8%
2009	23857190	Holanda 11%	Italia 9%	España 9%
2010	24003741	Holanda 11%	Italia 8%	Indonesia 7%
2011	25129314	Holanda 10%	Indonesia 9%	Italia 8%
2012	21937995	Indonesia 13%	España 6%	Holanda 6%
2013	21144305	Indonesia 11%	Vietnam 8%	Holanda 6%
2014	23720068	Vietnam 9%	Indonesia 7%	Irán 6%
2015	26351534	Vietnam 12%	Indonesia 7%	Italia 6%
2016	28990293	Vietnam 15%	Indonesia 8%	España 6%
2017	28197856	Vietnam 14%	Indonesia 10%	Italia 6%
2018	24213409	Vietnam 12%	Indonesia 10%	Argelia 6%
2019	27867596	Vietnam 15%	Indonesia 11%	España 6%

Fte: Elab. propia sobre información de la Bolsa de Cereales de Buenos Aires. Desde 2010, los datos corresponden al MAGyP.

Desde 2014 Vietnam importa entre el 10% y el 15% del total exportado y otros 60 países (entre ellos Argelia, Egipto, España, Indonesia, Italia, Malasia, el Reino Unido) integraron el grupo de importadores en el 2019. En ese sentido una característica del mercado externo de pellets de soja es presentar una demanda menos concentrada a diferencia del mercado del aceite y de los granos. Por ende, la mayor diversificación permite no depender en demasía del control que un pequeño grupo de países importadores pudieran tener sobre las exportaciones.

El muy fuerte crecimiento del comercio mundial de soja y sus derivados contrasta con la menor evolución de los mercados de los otros principales granos comercializados. El mercado mundial del trigo, en 1990, se comerciaban casi 100 millones de toneladas, y en 2019, unos 175 millones. El crecimiento del comercio de trigo, algo superior al 70% es minúsculo frente al 600 % que experimentó el mercado de la soja (en 1990 se intercambiaron 27 millones de toneladas de la oleaginosa y en 2019 unos 164 millones).

De igual manera, el mercado mundial del maíz tampoco creció en la misma medida que el de soja, se expandió un 300% (unos 60 millones de toneladas en 1990 y 172 millones en el año 2019)³¹.

Argentina ha sabido adaptarse a ese crecimiento de la demanda mundial de la soja., El grano se convirtió en el cultivo más sembrado en el país y que, como ya se ha mencionado, produjo un retroceso en la participación porcentual de otros cultivos tradicionales como el maíz y el trigo. Aun así, Argentina tiene una importante presencia en los mercados de maíz y trigo; es el tercer exportador mundial de maíz³² y el quinto de trigo³³. Una diferencia principal es que la capacidad industrial exportadora del complejo sojero es superior a la de los otros cultivos que son mayormente consumidos internamente.

Las políticas públicas y la evolución de la producción y exportaciones del complejo sojero

Las políticas públicas que inciden sobre la producción y comercio del complejo sojero han variado según el gobierno de turno.

López (2010) señaló que los años comprendidos entre 1983 y 1990 se ubican dentro del período de “*Comercio mixto*” en el que la Junta Nacional de Granos participaba del comercio interno y externo, el Estado imponía obligaciones de pago de derechos de exportación y de liquidación de divisas en el país, seguido a partir de 1991 y hasta el 2001 por la “*Desregulación de los mercados*”, en tanto entre 2002 y 2015 se desarrolló una nueva etapa de “*Nuevo intervencionismo*” estatal. Posteriormente a los períodos señalados, a partir de diciembre de 2015, volvió a ensayarse una política de desregulación del comercio semejante a la vigente en la década del 90.

La liberalización del sector ocurrida desde 1991, se inició con la liquidación de la Junta Nacional de Granos, institución que fue la principal herramienta de intervención sobre el comercio interno y externo desde su creación en 1933. Ese mismo año, la Resolución 159/91ME eliminó los derechos de exportación de granos (solo fijó una retención de un 6% a las oleaginosas soja y girasol, luego rebajadas en noviembre de 1992 a un 3,5%) y permitió la libre liquidación de exportaciones. En 1993 se avanzó en la privatización del sistema portuario y en la creación y aumento del calado de la Hidrovía en el Río Paraná, por donde se transporta el grueso de las exportaciones de granos y derivados. Según sus impulsores estas decisiones deberían mejorar los precios de exportación y, por ende, el percibido por los productores³⁴. La producción aumentó considerablemente (partió desde cosechas de unos 25 millones de ton. y se alcanzó los 46,7 y 42,7 millones de ton. en 1998 y 1999), pero, paradójicamente, se produjo la

³¹ Datos obtenidos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

³² El dato sobre la posición en el mercado del maíz fue constatado en <https://es.statista.com/estadisticas/598887/principales-paises-exportadores-de-maiz-a-nivel-mundial/>

³³ El dato sobre la posición en el mercado del trigo en <https://knoema.es/atlas/topics/Agricultura/Comercio-Cantidad-de-Exportaci%c3%b3n/Trigo>

³⁴ En distintos trabajos se ha detallado el proceso de creación de puertos industriales privados, de cambios en la legislación laboral en los mismos y de la creación y los efectos de la profundización del calado en la Hidrovía, medidas directamente orientados al comercio de granos. Pese a ello se mantuvieron los diferenciales negativos de precio para Argentina respecto de los obtenidos en otros países exportadores de granos durante la década del 90 (ver Pierri, 2014 y 2016).

desaparición de miles de explotaciones producto del alto costo financiero y los bajos ingresos debidos, en importante medida, a la paulatina sobrevaluación de la moneda nacional³⁵.

La profunda crisis económica de fines del año 2001 dio comienzo a un renovado *Intervencionismo* estatal. La necesidad de divisas provocó se promulgase la Resolución 269/91 ME que estableció un plazo máximo de 30 días para liquidar las provenientes de exportación de granos y progresivamente desde el año 2002 se aumentó el derecho de exportación hasta llegar a un 35 % en el caso de la soja en diciembre de 2007 y aumentó la fiscalización del comercio, creándose el Registro de Operadores de Granos. El Estado retomó el control de la emisión de las cartas de porte del transporte interno permitiendo de este modo avanzar en el control impositivo sobre el sector y hacia el fin del período, la Resolución 3593/14 estableció un régimen que permitió determinar la existencia física en cada ubicación y para cada tipo de grano con igual finalidad. Con respecto al comercio exterior, en el año 2012 se aprobó un sistema de contraverificación de carga de los buques con el objetivo de evitar la evasión de pago de impuestos a la par que la Administradora Federal de Ingresos Públicos amenazó con retirar el permiso de operador de granos a grandes firmas exportadoras nacionales y transnacionales acusadas de realizar prácticas ilegales. En síntesis, el Estado fue fiscalizador, orientador del comercio y apropiador de renta agraria en esta etapa, decisiones que fueron resistidas por las entidades representativas del agro en el período.

Con la asunción de un nuevo gobierno en diciembre de 2015 comenzó una etapa en que se desreguló nuevamente el comercio de granos. El 16 de diciembre, el Decreto PE 133/2015 eliminó los derechos de exportación para todos los granos con excepción de la soja, sobre la que se estableció una fuerte rebaja inicial y un cronograma mensual de disminución posterior. Mediante sucesivas Resoluciones de la Secretaría de Comercio se fueron alargando los plazos para liquidar en el país las divisas provenientes de exportación; la Resolución 47/2017 ME estableció un plazo de 10 años para la liquidación y, finalmente, el Decreto PE 893/2017 eliminó los plazos para efectuarlas, dejando al arbitrio de los exportadores la posibilidad de liquidar o no las divisas obtenidas.

La alternancia de políticas de mayor o menor regulación, fiscalización y apropiación de renta agrícola por parte del estado se originó en los debates entre aquellos que señalaron que solo mediante la desregulación y privatización del sistema se lograría una mayor producción y exportaciones en tanto los defensores de una mayor intervención del Estado señalaban la necesidad de obtener divisas y recursos provenientes del comercio interno y externo de granos para enfrentar la difícil situación fiscal y de endeudamiento externo que se atravesó a lo largo de todos esos años.

Así, en los '90 entidades representativas de los productores atribuían la expansión del cultivo de soja a las políticas de desregulación económica implementadas por el gobierno la eliminación/reducción de los derechos de exportación a los granos y la privatización de los puertos y demás instituciones. Las reducciones tributarias y las

³⁵ Según los datos de los de los Censos Nacionales Agropecuarios de 1988 y 2002 el número de explotaciones agrarias disminuyó desde las 421.221 a 332.037 Eaps en todo el país y de 189.292 a 134.539 Eaps en la región pampeana.

políticas de liberalización adoptadas, que pueden incentivar la actividad, coincidieron con el periodo de expansión masiva del consumo mundial de la soja.

Tras la crisis de 2001, la devaluación derivó en una reducción de los costos de producir soja, por la baja del precio de la mano de obra, del combustible y de otros insumos nacionales (cuyos precios el Estado decidió desvincular de los internacionales). A comienzos de 2002, se volvieron a elevar las retenciones a la exportación de granos (en particular a la soja y derivados). A pesar de las críticas de los opositores a las políticas el aumento del control e impuestos al comercio la producción y exportaciones del complejo sojero lograron nuevos récords y la rentabilidad de los productores llegaron a máximos históricos (Pierri, 2020). Entre 2003 y 2015, las ganancias percibidas por los productores fueron incluso mayores a las obtenidas en la década de 1990 y la producción de soja alcanzó su máximo histórico en la campaña 2014/15, superando los 61 millones de toneladas.

A partir de diciembre de 2015, con la asunción del nuevo gobierno, se volvieron a implementar medidas de desregulación. Se redujeron en un 5% las retenciones al grano de soja, llevándolas al 30%, a la vez que se elaboró un esquema de reducciones mensuales del 0,5%, y se extendió y luego anuló la obligación de liquidar las divisas de exportación en el país (condición vigente desde 1964³⁶). A pesar de la disminución impositiva, la exportación cayó desde su pico máximo en la campaña 2014/15 a 3 millones en 2018, año en el que, nuevamente, una fuerte sequía afectó al campo. En 2019 la producción y exportaciones del complejo sojero repuntaron, aunque no lograron volver a alcanzar los volúmenes y valores récords de la campaña 2014/15.

A diferencia del grano de soja del que, en 2019, se exportaron casi 10 millones de toneladas, las exportaciones de los granos más tradicionales fueron superiores: las del trigo superaron los 13 millones de toneladas, y las del maíz culminaron con más de 36 millones (superando en un 75% el promedio de ventas de los últimos cinco años, alcanzando niveles históricos).

Crecimiento y concentración del complejo sojero en las grandes empresas transnacionales.

A fines de la década del '80, las grandes firmas compartían los primeros lugares como exportadoras junto a empresas y cooperativas nacionales (Agricultores Federados Argentinos y Asociación de Cooperativas Argentinas); las cinco principales exportadoras concentraban solo algo más del 50% de las ventas de aceite y de un 60% de los granos (ver cuadro 5 y 6).

Posteriormente, los aumentos de exportaciones en la década del '90 fueron usufructuados por las grandes corporaciones multinacionales que desplazaron a las pequeñas y medianas empresas nacionales y a distintas cooperativas de la cúpula de principales exportadores. Como consecuencia de las políticas de desregulación y privatización del comercio, un pequeño grupo de grandes empresas comenzaron a concentrar la exportación. Hacia el 2005, las multinacionales Cargill, Dreyfus y Bunge

³⁶ Decreto N° 2581 del 10 de abril de 1964 (Illia), Artículo 1°: “*A partir de la fecha, el contravalor en divisas de la exportación de productos nacionales, hasta alcanzar su valor F.O.B. o C. y F., según el caso, deberá ingresarse al país y negociarse en el mercado único de cambio dentro de los plazos que establezca la reglamentación pertinente*”.

y dos nacionales, AGD y Vicentin controlaban alrededor de un 80% de las exportaciones de aceite y cinco multinacionales (Cargill, Toepfer, Dreyfus, ADM y Nidera) un 70% de las del grano.

Las grandes empresas transnacionales consiguieron ventajas que les permitieron desplazar a las de menor tamaño; la propiedad de puertos industriales, extensas redes de acopio propios que les permite realizar operaciones fuera de las bolsas de Cereales, la realización de operaciones en las que actúan tanto como exportadores como importadores al poseer filiales y una importante infraestructura y red de relaciones internacionales en numerosos países les permite aprovechar las ventajas de orden impositivo y de otro tipo dadas por cada país en que declaran sus exportaciones (Pierri, 2006, 2011, 2016).

Cuadro 5: Exportación de aceite Soja– Volumen total en Tn. y participación porcentual.

AÑO	Vol. Total	1º Exportador	2º Exportador	3º Exportador	4º Exportador	5º Exportador
1988	896.733	Cargill 17%	Indo 6%	Nidera 6%	FACA 5%	Chabas 5%
1989	760.131	Cargill 16%	IMSA 9%	Toepfer 7%	A.G.D. 7%	Chabas 7%
1990	1.245.792	Cargill 15%	Chabás 13%	A.C.A. 9%	Vicentin 7%	Ichco 7%
1991	1.008.242	Vicentin 15%	Cargill 15%	Indo 9%	ByB 9%	Chabas 8%
1994	1.449.206	Cargill 18%	A.G.D. 12%	Pcereal 10%	Vicentin 9%	Nidera 8%
1995	1.472.489	Cargill 24%	A.G.D. 9%	Vicentin 8%	Guipeba 7%	Pecom 7%
1996	1.657.795	Cargill 22%	A.G.D. 11%	Dreyfus 9%	Vicentin 9%	Nidera 8%
1997	1.931.741	Cargill 19%	A.G.D. 12%	Vicentin 12%	Dreyfus 9%	Guipeba 9%
2000	3.142.398	Cargill 19%	Dreyfus 15%	A.G.D. 13%	Vicentin 12%	Bunge C. 9%
2001	3.518.163	Cargill 18%	Bunge 15%	Dreyfys 15%	A.G.D. 14%	Vicentin 13%
2002	3.592.171	Cargill 23%	Bunge 18%	Dreyfus 15%	A.G.D. 12%	Vicentin 11%
2003	4.337.464	Cargill 21%	Bunge 20%	A.G.D. 14%	Dreyfys 13%	Vicentin 11%
2004	4.588.119	Cargill 24%	Bunge 19%	A.G.D. 15%	Dreyfus 12%	Vicentin 10%
2005	4.924.680	Bunge 21%	Cargill 20%	A.G.D. 15%	Dreyfus 13%	Vicentin 13%
2011	4.351.846	Cargill 25%	Bunge 17%	A.G.D. 11%	L.D.C. 10%	Noble 9%
2012	4.184.302	Bunge 17%	Cargill 17%	A.G.D. 11%	Mol.RdP.10%	Noble 9%
2013	4.474.164	Cargill 17%	Bunge 15%	A.G.D. 13%	Mol.RdP. 9%	Vicentin 8%
2014	4.572.099	Vicentin 18%	Cargill 14%	A.G.D. 11%	Nidera 9%	Moreno 8%
2015	6.030.185	Vicentin 19%	Cargill 11%	A.G.D. 9%	Moreno 9%	Mol.RdP. 8%
2016	5.624.030	Vicentin 18%	Cargill 16%	A.G.D. 15%	Moreno 12%	Bunge 11%
2017	4.189.352	Vicentin 18%	A.G.D. 17%	Moreno 16%	Cargill 14%	Mol.Agro11%
2018	4.165.075	Vicentin 22%	Cargill 14%	A.G.D. 13%	Moreno 13%	Mol.Agro11%
2019	5.109.612	Vicentin 23%	A.G.D. 14%	Moreno 14%	Mol.Agro10%	Cargill 10%

Fuente: Pierri, José, El boom de la soja. ¿Un retorno al pasado? REALIDAD ECONÓMICA No. 219, abril 2006, pág. 57. Desde 2016, los datos corresponden a la Subsecretaría de Mercados Agropecuarios del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca

Cargill, que fue la principal exportadora de aceite en Argentina durante más de 20 años - supo poseer hasta un 24% en 1995 y 2004 del total exportado - es un ejemplo claro de las diferencias entre empresas; debido a su diversificación vertical: posee plantas aceiteras y de provisión de semillas y agroquímicos propias, cuenta con una red de más de 100 acopiadores y concesiones de plantas industriales portuarias en distintas provincias, tiene filiales y vínculos sólidos en países vecinos y en lejano oriente y otros destinos, posee sedes en paraísos fiscales y en lugares estratégicos (Panamá y Ginebra) que le permiten reducir el pago de impuestos y aprovechar la libertad cambiaria.

En los últimos años, otras empresas fundadas en la Argentina adquiridas por grandes grupos económicos extranjeros como la Oleaginosa Moreno Hnos. (mayoritariamente del Grupo Glencore) o por grupos nacionales (Molinos Agro, hoy perteneciente al Grupo Pérez Companc) ocupan los primeros lugares como exportadores de aceite junto a Vicentin, AGD y Cargill.

En la exportación de los granos, grandes empresas transnacionales controlan desde el 2016 al 2019 el grueso de las ventas externas; la norteamericana ADM (Archer Daniels Midland) lideró el ranking junto a la china COFCO, Cargill y se produjo el retorno a esos lugares de la cooperativa ACA.

Cuadro 6: Exportaciones de granos de soja (en ton. y participación por empresa)

Año	Vol. Total	1º Exportador	2º Exportador	3º Exportador	4º Exportador	5º Exportador
1987	1.291.862					
1988	2.096.266	F.A.C.A. 15%	A.C.A. 10%	Richco 9%	A.F.A. 9%	Conagra 8%
1989	429.849	Emiliana 18%	Richco 16%	Nidera 13%	A.C.A. 12%	Contine. 10%
1990	3.258.675	Richco 22%	Emiliana 16%	A.C.A. 10%	A.F.A. 8%	Cargill 6%
1994	2.914.450	ExRich. 16%	Cargill 11%	Dreyfus 8%	A.F.A. 8%	A.C.A. 7%
1995	2.608.266	Cargill 19%	ExRich. 14%	ProSud 11%	A.F.A. 9%	Contin. 7%
1996	2.114.360	ProSud 25%	Contin. 12%	A.F.A. 9%	A.C.A. 9%	ExRichc 8%
1997	724.972	Cargill 33%	ProSud 27%	A.C.A. 5%	Agrocer. 5%	Gear 4%
2000	4.136.071	ProSud 29%	Cargill 24%	Toepfer 11%	P. Cereal 9%	Dreyfus 5%
2001	7.453.837	Cargill 23%	Dreyfus 14%	Toepfer 10%	P. Cerea 10%	ADMArg. 9%
2002	5.131.630	Cargill 26%	ADMArg14%	P. Cerea 10%	A.C.A. 10%	Dreyfus 8%
2003	8.850.612	Cargill 20%	Toepfer 16%	P. Cerea 16%	ADMArg12%	Dreyfus 12%
2004	6.667.817	Cargill 20%	ADMArg14%	Toepfer 13%	Dreyfus 10%	Nidera 10%
2005	9.822.626	Cargill 24%	Toepfer 15%	Dreyfus 13%	ADMArg10%	Nidera 10%
2016	8.918.309	A.D.M. 19%	L.D.C. 12%	A.C.A. 10%	Bunge 8%	Nidera 7%
2017	7.386.150	A.D.M. 14%	A.C.A. 13%	L.D.C. 10%	Cargill 9%	COFCO 8%
2018	3.655.658	A.D.M. 24%	A.C.A. 14%	COFCO 13%	Cargill 12%	Amaggi 11%
2019	9.459.215	A.D.M. 28%	COFCO 18%	A.C.A. 14%	Cargill 13%	Amaggi 9%

Fuente: Pierri, José, “El boom de la soja. ¿Un retorno al pasado?” REALIDAD ECONÓMICA No. 219, abril 2006, pág. 57. Desde 2016, los datos corresponden al MAGyP.

El crecimiento reciente de la participación de ADM se relaciona con la adquisición en 2017 de la totalidad de Toepfer, empresa que tenía una alta participación en la exportación de granos de soja en los años previos. Este tipo de adquisiciones se repiten; la china COFCO que se instaló en el país en la campaña 2014/15 para dedicarse a la exportación de granos a su país de origen, compró en un plazo de dos años las acciones de Nidera y de Noble Grain, antes importantes exportadoras. Otra empresa de creciente importancia es Amaggi, de origen brasilero, que comenzó a operar en Argentina en 2011, dedicándose al comercio de granos, pero no a la actividad industrial. En la campaña finalizada en 2015 exportaba el 6% del total de granos y en 2018 ya alcanzaba el 10%. Ese aumento coincide con la paulatina reducción de la cantidad de empresas participantes, que se absorben entre sí, generando compañías cada vez más grandes que concentran prácticamente todo el mercado exportador.

Consideraciones finales

El proceso de sojización, inserto en el proceso agriculturización, estuvo relacionado con diversidad de factores que fueron delineando su evolución en las últimas cuatro décadas, entre los cuales debe jerarquizarse como principal motor del proceso el muy importante cambio estructural del mercado mundial de la soja y derivados.

Más allá del espíritu empresario de los productores y empresas del sector, del accionar de transnacionales exportadoras de granos y derivados, de las políticas públicas y otras razones, el extraordinario crecimiento del comercio mundial y de la composición de principales importadores de soja y derivados el impulso fundamental del “boom sojero”. La producción mundial del grano aumentó un 400 % y su comercio más del 600% en las últimas cuatro décadas, fenómeno que no tiene comparación con otros granos. Argentina absorbió una parte del crecimiento del mercado de la soja y sus derivados.

A la par del extraordinario crecimiento del comercio mundial del grano se produjo un cambio estructural de los países demandantes; destinos del tercer mundo se convirtieron en los principales importadores sustituyendo a los destinos europeos. En ese contexto, Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia tuvieron formidable crecimiento de su producción y exportaciones, suplantando a los Estados Unidos que cuasi monopolizaba las exportaciones mundiales en la década del 70.

Países como China, India, Bangladesh, Indonesia, Vietnam, se transformaron en los principales destinos desplazando a los tradicionales importadores de granos en los años '80. En efecto, desde 2015 a 2019, China e India fueron los dos principales destinos del grano, India y Bangladesh del aceite, y Vietnam e Indonesia de harina.

El impulso provocado por el mercado externo fue la razón principal del interés de grandes empresas (la mayoría de ellas transnacionales) para instalar las mayores plantas industriales procesadoras de soja en el país, y las decisiones del Estado Nacional y de las provincias de Santa Fe y Buenos Aires de establecer la legislación y distintos aspectos que favorecieran la instalación de aquellas transnacionales en el país.

Acompañando los cambios en el mercado mundial otros aspectos influyeron en la estructura de empresas participantes en el comercio. Las políticas internas de

desregulación y privatización del sector afectaron a las empresas medianas nacionales y cooperativas que desaparecieron de la cúpula de exportadores de aceite como consecuencia de la falta de propiedad de plantas aceiteras, limitándose en los últimos años en el caso de ACA a ser un importante exportador de grano. La única empresa nacional que participa de la cúpula de exportadores de aceites en 2020 es AGD a partir del proceso convocatoria de acreedores de Vicentin S.A., envuelta desde diciembre de 2019 un proceso que parece llevar a su liquidación definitiva a partir de la venta de su principal activo, el puerto industrial, a la suiza Glencore, y a la situación de cesación de pagos con productores, el Estado y bancos extranjeros y nacionales.

La revolución tecnológica que introdujo el paquete de la soja RR, el glifosato y la siembra directa, es digna de atención también, ya que originó consecuencias sobre la rentabilidad de distintos tamaños de explotaciones y sobre la localización geográfica de los cultivos, además de que generó riesgos para el futuro de la sostenibilidad productiva del suelo.

Las características del cultivo y la adopción del “paquete sojero” han provocado que la porción del territorio nacional ocupada por el grano continúe en aumento, lo que ha afectado a los ecosistemas y a las estructuras agrícolas de las provincias del norte del país (principalmente Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, y Chaco).

El comercio del grano ha sido controlado progresivamente por grandes firmas (la mayoría de ellas extranjeras, (Cargill, COFCO, y ADM entre otros), dueñas de puertos industriales, mientras los pequeños y medianos productores perdieron participación porcentual en el comercio.

La concentración de la demanda del poroto de soja en manos de China y de aceite en India puede generar futuras perturbaciones si se producen cambios repentinos en las políticas económicas de esos países que pudieran afectar a las ventas argentinas. La situación del mercado de harina, en cambio, es menos sensible a la decisión de un país determinado ya que la demanda está atomizada y permite una mayor variación de los destinos.

La tendencia al monocultivo de carácter exportador que se presenta en la Argentina y, cabe mencionar, en los demás países productores de la región, se debe al atractivo de la soja como cultivo, con una demanda mundial que sigue aumentando desde hace décadas, con relativos bajos costos para producir, y una simplificación aportada por el paquete tecnológico para el cultivo. Esta tendencia perjudica directamente a la soberanía alimentaria, que queda desatendida frente a una actividad como la sojera, que es más rentable que las demás producciones agrícolas, pero que no provee alimentos para los argentinos. La producción de soja aporta un flujo mayor de ingresos públicos y de divisas al país que el de las demás actividades, en consecuencia, plantea interrogantes presentes y futuros sobre qué tipo de políticas se deben adoptar en el país en lo concerniente a la seguridad alimentaria y/o a la necesidad de financiación estatal e ingreso de divisas.

BIBLIOGRAFÍA

- Conte, A. S. (1995). Expansión territorial del cultivo de soja en la Argentina. I Jornadas de Geografía de la UNLP.
- Di Yerno, F., & Bergero, P. (2020). Ranking de exportación de empresas agroindustriales según ventas en la campaña 2018/19. Bolsa de Comercio de Rosario: Informativo semanal N° 1.900.
- Obschatko, Gallacher, Regunaga, Lamarca, Marzana, López, Kohn, Polo, Troise, Reca. (1990). La comercialización de granos en la Argentina. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Buenos Aires: Legasa.
- López, G. (2010). ¿Vamos al Grano?, El rol del Estado en el comercio granario argentino. Edic. del autor / SEMA.
- Oviedo, D. (2015). Argentina y China: los actores del comercio sojero y el flujo migratorio. NUSO N°259.
- Pierri, J. (2006). El "boom" de la soja: ¿Un retorno al pasado? REALIDAD ECONÓMICA N° 219, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Pierri, J. (2020). El agronegocio en la producción de granos, sus resultados económicos y su relación con las políticas públicas en un país dependiente. História: Debates e Tendências.
- Pierri, J. (2011). El complejo sojero: ¿Una economía de enclave sui generis del siglo XXI? REALIDAD ECONÓMICA N° 259, IADE.
- Pierri, J. (2016). Influencia externa y del Estado sobre la agriculturización y el "boom sojero" (más allá de productores schumpeterianos). Problemas actuales del agro argentino, Edic. Facultad de Filosofía y Letras /UBA, Centro cultural de la Cooperación e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Pierri, J. (2014): Comercio de granos 1980/2000, en Producción y comercio de granos 1980/2012: Políticas públicas, grandes empresas y Dependencia, Comp. José Pierri, Edit. Biblos.
- Pierri, J. (2013). La influencia externa, del Estado y de las grandes empresas transnacionales sobre la sojización 1980/2007. De especie exótica a monocultivo: Estudios sobre la expansión de la soja en Argentina, Edic. Imago Mundi.
- Reboratti, C. (2010). Un mar de soja: la nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias. Revista de Geografía Norte Grande, ISSN-e 0718-3402, N°. 45, 63-76.

- Sigauco, D. (2019). Fotografía del mercado mundial y local del aceite de soja. Bolsa de Comercio de Rosario.
- Teubal, M. (2008). Soja y agronegocios en la Argentina: la crisis del modelo. Bio Diversidad LA.
- U.S SOYBEAN EXPORT COUNCIL. (2015). Chapter 1: The Soybean, Its History, and Its Opportunities.
- WWF Internacional. (2014). El crecimiento de la soja: impactos y soluciones. Gland, Suiza.

NOTAS DE MEDIOS DIGITALES:

- Agro Voz. (14 de septiembre de 2019). China cambia la matriz de su industria aceitera. Adreani, P.
- BBC News Online. (18 de enero de 2013). China sacia su hambre de soja en América.
- Clarín (11 de febrero de 2020). Crecimiento acelerado y apalancado con deuda: Vicentín y la trama secreta que provocó el mayor default privado desde 2001. Naishtat, S.
- Info AGRO. La Larga historia de las retenciones. (mayo de 2020).
- Página 12. (24 de enero de 2020). El extraño raid de Vicentin: crecimiento explosivo con fondos públicos y default. Dellatorre, R.
- Punto Biz. (22 de septiembre de 2017). Toepfer ahora se llama ADM Agro. Galíndez, M.
- Todo Agro. (10 de Julio de 2006). La soja en Brasil: evolución, causas, impactos y perspectivas.
- Ruralnet. (4 de febrero de 2019). Una comparación de los mercados de la soja en Argentina y Brasil.