

ESTUDIO 2.

La historia de la Hidrovía Paraguay-Paraná

La historia del manejo de la Hidrovía está marcada por la privatización en 1995. Hasta ese momento el control era estatal pero el calado impedía incrementar los volúmenes transportados. Con la gestión belga la capacidad de la Hidrovía creció, así como las ganancias de la firma controlante. Idas y vueltas en la concesión colocan actualmente a esta vía navegable en el centro del debate sobre el comercio exterior en Argentina.

Los puertos como eje de la economía agroexportadora

El sistema portuario argentino ha cobrado una relevancia capital en el desarrollo comercial del país. Desde el siglo XIX, los puertos de la provincia de Buenos Aires, así como los ríos de La Plata y Paraná han sido los principales canales de comunicación con el resto del mundo, en un proceso donde Argentina aportó materias primas agrícolas, principalmente a Europa.

Precisamente la Vuelta de Obligado, aquella en donde las tropas locales se enfrentaron a la alianza anglofrancesa que pugnaba por la libre navegación de los ríos interiores, expresaba una disputa por el manejo y control de los recursos nacionales ya a mediados del siglo XIX (Di Meglio, 2014).

Los puertos argentinos tuvieron luego un desarrollo en tres etapas, convergentes con los ciclos de desarrollo argentino. Entre 1880 y 1930 se construyeron los puertos de ultramar y cabotaje, que básicamente fueron pensados para recibir las mercancías que las vías férreas en construcción llevaban para dar lugar al mito de "Argentina granero del mundo". Por ende, los ferrocarriles confluían hacia Rosario y Buenos Aires en forma de embudo, donde comenzaron a proliferar los puertos destinados a exportar esos bienes (García, 1976).

En el caso del período de industrialización (1930-1975), los puertos comenzaron a extenderse a lo largo también de la costa atlántica y si bien las tendencias al crecimiento manufacturero implicaron

nuevas formas de acumulación de riqueza en Argentina, los puertos continuaron la lógica de la centralización en Buenos Aires. De todas formas, el Estado tuvo un rol protagónico en la gestión, control y manejo del transporte fluvial (García, 1976).

Con el advenimiento del período neoliberal desde la dictadura cívico-militar de 1976, tanto las funciones como las herramientas del Estado dieron paso crecientemente al sector privado, que avanzó en la gestión de servicios estratégicos del país. En las privatizaciones periféricas se buscaba trasladar a grupos económicos locales el manejo de áreas como petróleo y energía, aunque los puertos no fueron un blanco principal de esta política (Martínez de Hoz, 1989). En los hechos, se hicieron una serie de inversiones para favorecer a las firmas exportadoras, en un escenario donde el país se desindustrializó, no creció, incrementó su deuda pública y empeoró las condiciones de empleo y distribución del ingreso (Basualdo, 2010).

La privatización de 1995

Uno de los diagnósticos que se tenían a principios de la década menemista era que buena parte de las empresas y funciones del Estado debían pasar a manos privadas. Para completar la tarea iniciada por Videla y Martínez de Hoz, el gobierno argentino definió la privatización de la Hidrovía Paraguay-Paraná. Una de las falencias que se contaba en ese entonces era la falta de calado y escasez de boyas señalizadoras, que reducían la capacidad de esta ruta fluvial. Eso intensificaba la mencionada centralización en puertos como Buenos Aires y Bahía Blanca, lo que incrementaba los costos de flete (Salama y Coleff, 2020).

La Hidrovía PP comienza en el corazón amazónico de Brasil y atraviesa ese país y Paraguay, para llegar finalmente a desembocar en el Río de La Plata. La gestión de esta vía navegable cobra especial importancia para Bolivia y Paraguay, que canalizan exportaciones e importaciones a través de aguas argentinas. En lo que hace a los puertos, se trata de una zona donde se destacan el de Rosario y alrededores, así como el de Buenos Aires, además de aquellos que se ubican en la zona núcleo pampeana (Ramallo, Zárate, etc.) (mapas 1 y 2).

(...) la Hidrovía Paraguay-Paraná esta constituye un espacio geopolítico de vital importancia para los países que la componen que ha sido utilizada desde épocas antiguas como canal de comercialización, transporte y comunicación entre los territorios y se ha constituido, en la actualidad, en una plataforma para la inserción de la región en el contexto internacional y regional (Bono, 2014). Los diferentes momentos históricos han variado el interés en la hidrovía, pero siempre fue considerada una zona estratégica por encontrarse en el corazón de América del Sur y ser una vía de circulación y tráfico de gran importancia (Álvarez, 2018: 193).

Mapa 1. Principales terminales portuarias de la Hidrovía Paraguay-Paraná.



Fuente: Logulo (2019).

En 1995 se realizó una licitación pública en la que participaron 6 empresas para obtener la concesión de las tareas de dragado y balizamiento. La firma ganadora fue el consorcio Jan de Nul y EMEPA (50% para cada una, la primera de origen belga y la segunda nacional). La razón de la adjudicación correspondió a la oferta de un peaje de menor valor entre las empresas en competencia. Jan de Nul propuso un peaje de USD 0,97 por tonelada, aunque se aseguraba un subsidio del gobierno nacional de USD 40 millones (Álvarez, 2018). Este episodio, combinado con la autorización (por parte del Ministerio de Agricultura), de las plantaciones de soja genéticamente modificada para resistir al glifosato, se combinaron para generar un proceso de expansión de la siembra de soja RR para exportar en forma de porotos, pellets y aceites (Bona, 2021).

El cobro de un peaje representaba prácticamente una novedad, porque en general son los estados nacionales quienes realizan las tareas de dragado y balizamiento en base al cobro de impuestos generales. Poco tiempo después, en 1997, se produjo una reformulación del contrato de concesión. Se extendió el plazo por 8 años y se permitió el aumento del peaje a USD 1,22 por tonelada. Las condiciones implicaron una mejora en las condiciones para la empresa, que como se verá luego, vio incrementado el tráfico de manera notable (Salama, 2019).

A pesar de lo anterior, las condiciones cambiaron a tono con la dinámica nacional e internacional. Debido a la crisis de 2001, el gobierno nacional suspendió el subsidio de USD 40 millones y, como consecuencia de ello, en 2002 se otorgó un incremento en la tarifa del peaje, en forma de compensación. El mismo pasó a USD 1,7 por tonelada en un momento en que las exportaciones de granos y oleaginosas comenzaron un segundo ciclo creciente notable, ahora como consecuencia de un aumento de la demanda que elevó sustancialmente el precio de los *commodities* agrícolas (Bona, 2021).

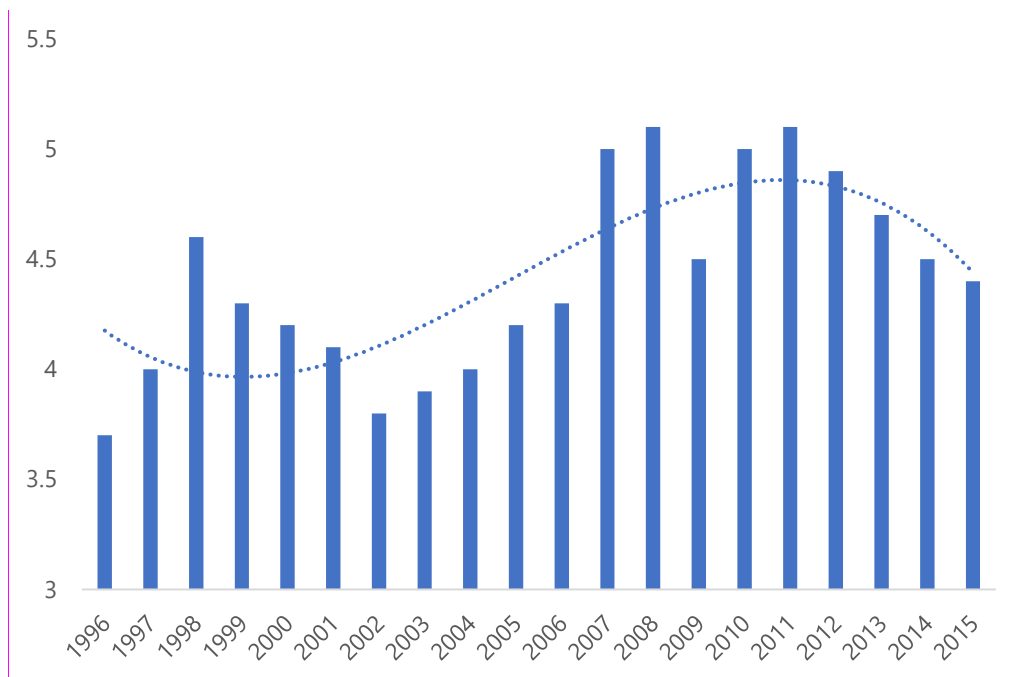
Cuadro 1. Principales aspectos técnicos de la gestión de la Hidrovía desde 1995.

Año	Hidrovía	Tarifa peaje (USD x tn)
1995	Adjudicación a Jan de Nul con un subsidio anual de USD 40 millones	0,97
1997	Extensión de la adjudicación por 8 años	1,2
2001		
2002	Suspensión del pago del subsidio	1,7
2006		2,25
2010	Renovación de la concesión sin licitación y nuevos subsidios por USD 33 millones	
	Suspensión del pago del subsidio	
2014		3,06
2021	Vencimiento de la concesión	

Fuente: elaboración propia en base a Hidrovía.

En un contexto de flujo creciente de tráfico externo, la empresa belga obtuvo un nuevo permiso para incrementar el peaje en 2006, que pasó a USD 2,25 por tonelada. La situación sin embargo podría haber sufrido un cambio regulatorio en 2010, cuando el gobierno nacional decidió otorgar, sin licitación, la extensión del dragado y balizamiento de la Hidrovía a Jan de Nul hasta 2021. En ese momento, se estableció un compromiso de la empresa de invertir unos USD 37,5 millones anuales por tres años, en tanto que buena parte de estas inversiones serían financiadas por el estado nacional, que transfirió subsidios por USD 99 millones entre 2010 y 2012. Sin embargo, en 2013 se volvió a interrumpir este subsidio (Álvarez, 2018), lo que volvió a activar una "compensación" a través del aumento del peaje en 2014, que pasó a USD 3,06.

Gráfico 1. Evolución del tráfico de embarcaciones por Hidrovía (graneles, contenedores, tanques y otros). Años 1996-2015.



Fuente: elaboración propia en base a Salama (2018).

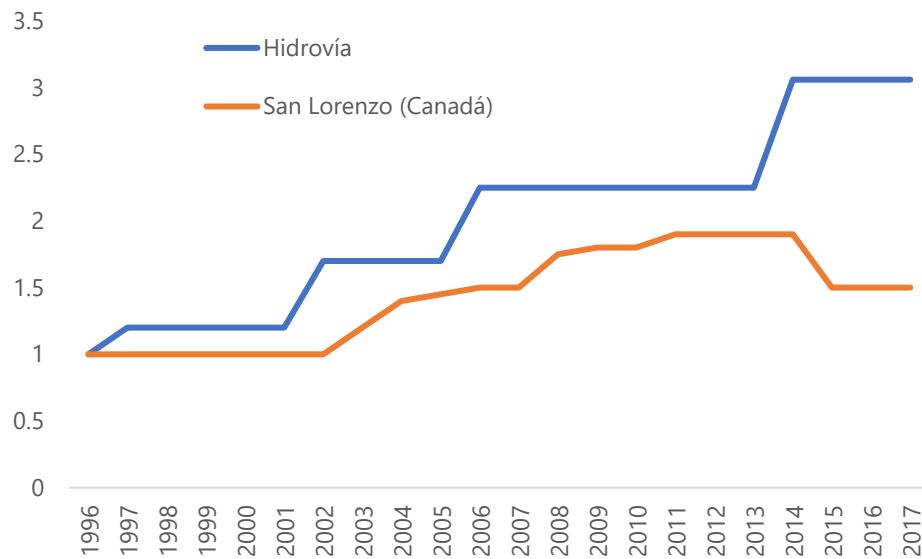
Como se advierte, el manejo de la Hidrovía, en un contexto sumamente favorable al tránsito agroexportador, registró una elevada facturación a medida que aumentaban las exportaciones del núcleo aceitero y agrícola argentino (especialmente en 1996-1998, donde se duplicó la facturación de la firma, y entre 2002-2011) (gráfico 1).

Algunos aspectos de la evolución reciente

Uno de los fenómenos que surgen del análisis de la tarifa de Hidrovía es que las mejoras del dragado y balizamiento realizados por la empresa concesionaria permitieron incrementar el calado y con ello, el flujo de embarcaciones de mayor tonelaje. Según distintas investigaciones, la combinación del ciclo alcista de los commodities y las mejoras en estas condiciones posibilitaron incrementar la eficiencia del transporte de cargas en Argentina (Logulo, 2019, Salama y Coleff, 2020).

Un aspecto que en cambio muestra mayores controversias es el costo del peaje que se cobra en la Hidrovía en comparación con otras experiencias. Si se cotejan los costos del canal San Lorenzo (Canadá), se advierte que mientras a mediados de la década de 1990 ambas tarifas se ubicaban en el orden de USD 1 x tn, paulatinamente Jan de Nul se distanció, lo que posibilita que en 2017 el peaje local duplique al de Canadá.

Gráfico 2. Evolución del peaje de la Hidrovía y el Canal San Lorenzo (Canadá). Años 1996-2017.



Fuente: Salama (2019).

También la comparación con las tarifas de los puertos del Reino Unido arroja significativas diferencias entre los costos locales y aquellos, pues la firma belga que opera en la Hidrovía triplica los costos de los que se pagan en ese país (Salama, 2019).

La Hidrovía se ha constituido en una vía que concentra un cuarto de las cargas totales de Argentina. En lo que respecta a contenedores, se trata del 91% del total del país. La Hidrovía moviliza el 82% de los despachos de exportación argentinos de granos, harinas y aceites de Argentina, pues acumula 72 millones de toneladas anuales, sobre un total de 87 millones (año 2017) (BCR, 2018). Esto revela el rol y carácter estratégico del manejo de este recurso, así como las necesarias discusiones sobre su gestión y contralor.

Por otro lado, de la marina mercante que circula por el país, apenas el 2% es de origen nacional, en tanto que el 90% corresponde a Paraguay. En efecto, después de EEUU y China, Paraguay es el tercer país con la mayor flota de marina mercante del mundo (Logulo, 2019), una herencia del período de desarrollo autónomo del siglo XIX a partir de los gobiernos de Francia y Solano López.

Asimismo, el tránsito de cargas en el país, en su totalidad, responde al transporte por rutas (91%), en tanto que el fluvial apenas alcanza el 5%. Los costos de logística del transporte son actualmente otro problema de la economía argentina y cabría pensar un estrategia de impulso ferroviario y fluvial que complementen la terrestre (Logulo, 2019)

Un cambio en la Hidrovía PP es necesario

Sin dudas la relevancia de la Hidrovía PP es central para el diseño de un programa de desarrollo en Argentina. En la medida en que el 82% de las cargas agropecuarias se exportan por esta vía, en donde confluyen embarcaciones de varios países de la región, se requiere un examen detallado de las condiciones de concesión y un balance de los resultados de la misma.

Se observa que la combinación de mejoras en la vía, junto al aumento de los precios internacionales de los commodities agrícolas y la expansión sojera en el país, permitieron un incremento en la facturación de la empresa belga. También el Estado otorgó aumentos de tarifas que colocan los peajes locales a la cabeza de los precios internacionales al respecto.

Dada la opacidad del comercio exterior del país, donde se estima que un 10% de las exportaciones e importaciones, alrededor de USD 10.000 millones anuales, escapa al control, regulación y imposición del estado (Kar y Freitas, 2012), se torna imprescindible pensar en un esquema de regulación que permita mejorar todos los asuntos que hacen a esta temática.

Referencias

- Álvarez, A. (2018). LA INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN EN INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA. ESTUDIO DEL EJE HIDROVÍA PARAGUAYPARANÁ A PARTIR DEL PROYECTO DE RECONVERSIÓN DEL PUERTO DE SANTA FE. Tesis doctoral FaHCE-UNLP.
- Bona, L. (2021). Cambios en el sector agropecuario y su impacto en la cuenta corriente en el siglo XXI. En Wainer, A. (ed.), *¿Por qué siempre faltan dólares? Las causas estructurales de la restricción externa en la economía argentina del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Logulo, M. (2019). HIDROVÍA: EL CAMINO A LA EFICIENCIA Y COMPETITIVIDAD LOGÍSTICA NACIONAL. Tesis ITBA.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de Historia Económica argentina. Desde los orígenes del peronismo a nuestros días*. Buenos Aires: FCE.
- Salama, A. (2019). Estructura de mercado del sector de la navegación fluvial en la cuenca del Paraná. Documento de Trabajo 30, FCE UNLP.
- Bolsa de Comercio de Rosario -BCR (2018). Notable: Las cargas por la hidrovía Paraná-Paraguay equivalen a la cuarta parte de las cargas totales de Argentina. Informe semanal. Mayo.
- Salama, A. y Coleff, A. (2020). Hidrovía: ¿hacia una licitación competitiva? Blog de Economía del sector público.
- García, D. (1976). El desarrollo portuario argentino. Tesis doctoral FCE UBA.