

ESTUDIO 4.

Viabilidad del control de la Red troncal de navegación del RÍO PARANÁ. ¿Y qué dicen los actores en juego?

I. Introducción

Desde hace unos meses el se ha venido discutiendo acerca de la concesión de la red troncal de navegación del Río Paraná -lo que en los medios se llama Hidrovía, nombre de la concesión-, una ruta fluvial de 1.635 km que permite la salida hacia el océano a distintos tipos de embarcaciones de carga. La traza de la vía navegable troncal se encuentra expresada parcialmente en los ríos Paraná, Paraná de las Palmas, y Río de la Plata, y constituye el cauce de salida de aproximadamente del 80% de la exportación nacional. Esto expresa tanto la relevancia en términos económicos como políticos. Actualmente es un servicio concesionado con cobro de peaje “para el mantenimiento de las profundidades previstas en el pliego de la concesión mediante dragado y su respectivo balizamiento para delimitar el canal y brindar seguridad en la navegación”¹. Algunos datos duros adicionales indican que por dicha vía fluvial circulan dos tercios del comercio exterior argentino y que factura más de 200 millones de dólares por año. Pasan 4.600 embarcaciones que trasladan 125 millones de toneladas de producción industrial y agropecuaria.

¹ Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/transporte/hidrovia/sobre-la-hidrovia>.

Los debates comenzaron hace poco tiempo dado que se encontraba prácticamente vencido el plazo de la concesión, y allí aparecieron distintas propuestas acerca de qué debería hacer el Estado, una vez caído el acuerdo. A fines de abril, el Gobierno nacional decidió prorrogar por 90 días la concesión del corredor, y este tiempo fue entendido por cámaras empresariales relacionadas con la actividad, y por distintas organizaciones políticas y sindicales, vinculadas o no al gobierno, como un plazo para profundizar el debate. Entre las opciones aparece, la posibilidad de la estatización de este recurso estratégico para el país, donde se mezclan aspectos económicos y políticos. Otra de las opciones en danza es la de reprivatizar armando un nuevo pliego de condiciones, y mantener la situación actual. Esta última versión, que ha sido planteada por el propio Alberto Fernández, es la que ocupa la principal atención dado que correría con las mayores ventajas a ser impuesta. En una entrevista reciente, Alberto Fernández sostuvo que todas las provincias ribereñas participarán en la licitación, adjudicación y en la administración de esos ríos, y que armarían un consejo junto al Estado nacional. Además, justificó la opción de la nueva concesión en que el Estado no cuenta con la tecnología necesaria “para meternos a decenas de metros del Paraná y poder hacer la Hidrovía”².

Sin embargo, mientras se cierra esta nota ha aparecido la noticia de que por un período de 12 meses la red fluvial troncal permanecerá bajo control estatal, por parte de la Administración General de Puertos³. Así, este debate acerca de la posibilidad o no del Estado en la administración de la red troncal de navegación del Río Paraná, se mete entre las principales discusiones del presente. Pero, ¿y qué dicen los actores relacionados con la actividad?, ¿Cuáles son las principales demandas y qué vínculos plantean en términos del desarrollo nacional?

Sin duda, esta decisión de política pública será “tironeada” desde distintos sectores para buscar lo que puede ser una situación más favorable a sus intereses corporativos, económicos o políticos, y también por aquellos que entienden que no da lo mismo para la vida de las grandes mayorías. En las páginas que siguen tiramos del carretel y buscamos presentar este debate.

II. ¿Cómo entender las pujas de los principales actores?

² Fuente: Tiempo Argentino, 28 de mayo de 2021. Disponible en <https://www.tiempoar.com.ar/nota/hidrovia-fmi-y-restriccion-a-la-exportacion-de-carnes-las-tres-definiciones-del-presidente-con-el-cadete>. Consultado el 4 de junio de 2021.

³ Fuente: Página 12, 30 de junio de 2021. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/351510-la-hidrovia-va-a-estar-bajo-control-estatal>.

Existen distintas maneras de interpretar el proceso en el que son tomadas las decisiones de política pública. Una de las más difundidas es la variante neoclásica que considera al Estado como una “caja negra”, donde las decisiones que allí se toman no debían ser estudiadas y, por tanto, dichos temas quedaban fuera de la órbita de la economía. Sin embargo, el neoutilitarismo recuperó y modificó estos debates, dado que entendía que el Estado era demasiado importante como para dejarlo fuera de los estudios. Desde luego, el contenido de sus aportes derivó en una lógica donde dicha institución era la principal traba al desarrollo, en tanto sus intervenciones condicionaban el libre funcionamiento del mercado y llevaban al funcionamiento de la economía hasta equilibrios subóptimos, con el consecuente impacto sobre el bienestar.

En particular, la corriente conocida como “Public choice” (elección pública), que se sustenta en la aplicación de métodos de la economía al análisis entre actores sociales y el aparato estatal (burocracia), entiende al Estado como una entidad que actúa de manera totalmente autónoma en función de intereses propios. En este sentido, como supuesto básico, procura analizar el comportamiento de la burocracia considerándolos como maximizadores de su propio interés. De esa manera, se arriba a conclusiones donde el objetivo último es la captación de rentas públicas (conceptualizado de modo simple como corrupción), o donde toda política está sujeta al consecuente resultado en término de votos. Es decir, si se busca continuar en la función pública, el agente estatal no puede desconocer el impacto que determinada política conlleva en términos de adhesión a su partido (Evans & Wolfson, 1996). Desde luego, sería necio negar que las teorías neoutilitaristas han logrado captar algunas explicaciones del funcionamiento del Estado. No obstante, dichas lecturas no logran salir de los mencionados moldes, lo que posiciona al Estado -en particular, a quienes toman decisiones en él-, como un actor autónomo y homogéneo: es decir, que se sitúa por fuera de la sociedad y donde no existen intereses contrapuestos entre sus capas dirigenciales.

Por tanto, para encontrar estos grises debemos recurrir a versiones alternativas. Si bien existen numerosas variantes, a los efectos de la presente nota reseñaremos algunos aportes de Antonio Gramsci. En primer lugar, Gramsci abona al campo de la teoría política marxista, por lo que es la clase dominante la que controla las decisiones del Estado. Sin embargo, ese “control” no está libre de contradicciones, sino todo lo contrario: es un terreno en el que se manifiestan los conflictos, incluso aquellos que se dan al interior de la clase dominante. En sus palabras, “(...) en el Estado la clase dominante se disciplina y unifica por sobre la disidencia y los choques de la competencia, para mantener intacta la condición de privilegio en la faz suprema de la competencia misma: la lucha de clases por el poder, por la preeminencia en la dirección y el ordenamiento de la sociedad.” (Gramsci, 1981: 93).

Además, Gramsci se valía del concepto de Estado ampliado. Por un lado, la conducción del Estado debía resolver los conflictos “hacia adentro” -entre las distintas fracciones empresariales, sea en términos de sector económico o tamaño de empresa-, pero por el otro, necesitaba obtener el consenso de las clases subalternas y no sólo a través de la simple coerción. En ese sentido, se plantea que el Estado ampliado incluye a la sociedad civil, es co-constitutivo de ésta, y para entenderlo, es necesario recurrir al concepto de hegemonía.

Si bien el concepto ha tenido un amplio debate e, incluso, existen distintas interpretaciones del concepto de hegemonía, aquí apenas lo introduciremos. Gramsci (2004) está preocupado por entender los mecanismos a través de los cuales el dominado acepta la dominación. En ese sentido, la hegemonía burguesa se logra mediante una serie de organismos que se encuentran en el interior de la sociedad civil y reproducen sistemáticamente los valores y la cultura de la clase dominante. Es así que, por medio de una multiplicidad de mecanismos materiales y simbólicos, la clase dominante impone su hegemonía, es decir logra el consenso de las clases subordinadas. Para Gramsci la forma del consenso va in crescendo como la forma generalizada de dominio en la sociedad burguesa.

Este argumento fue desarrollado por diversos autores, incluso aquellos que no se adscribían dentro de la corriente gramsciana. Althusser (1975), por su parte, señaló al sistema educativo como uno de los aparatos ideológicos responsable de reproducir las condiciones de dominación de las clases populares. En la escuela no sólo se aprende a leer, escribir y contar. No sólo se incorporan algunas técnicas relevantes para distintos puestos de producción. Además, se enseñan “reglas” de socialización: reglas de moral y de conciencia cívica y profesional, lo que significa en realidad reglas del respeto a la división social-técnica del trabajo y, en definitiva, reglas del orden establecido por la dominación de clase.

III. Intereses contradictorios

Ahora bien, ¿cuál es el escenario concreto de la disputa en torno al proyecto de la red troncal de navegación del Río Paraná?

Por el lado de los sectores empresariales locales aparece un primer actor bien definido: la Bolsa de Comercio de Rosario (BCR). La Bolsa tiene una posición e interés particular en tanto los cereales que se comercializan utilizan la hidrovía y, por tanto, pagan el costo del peaje, siendo el sur de Santa Fe el polo agroexportador más importante de la Argentina. En ese sentido, el planteo aparece como novedoso: señalan la necesidad de contar con una licitación “en el menor tiempo posible” y control de las obras que haga la empresa que gane la

licitación. Asimismo, esperan del proceso de reprivatización que incida en un costo menor de peaje y que lo pague directamente la carga. “La experiencia dejó muy claro que la hidrovía, tal como está, funciona bien” y los trabajos los tienen que hacer empresas con conocimiento y maquinaria en Argentina no existen, señaló Daniel Nasini, presidente de BCR⁴.

Sin embargo, la declaración más contundente es la que hicieron 14 Cámaras empresariales⁵, que recorren la amplia mayoría de los actores patronales involucrados. El planteo realizado en una misva directa al exMinistro de Transporte Mario Meoni, nuevamente, enfatiza la necesidad de mantener las cosas tal como están: “En este marco, es imprescindible garantizar la continuidad del servicio de dragado y señalización, dando previsibilidad al sistema de navegación troncal, más allá de las características específicas que este proceso adopte para la transición a partir del vencimiento de la actual concesión. No obstante, sostenemos que esta transición debería ser lo más breve posible”⁶.

Asimismo, las expresiones de las empresas dispuestas participar de la licitación parecieran responder al planteo de la BCR. Philip Hermans, director Global de Dragado de la empresa belga DEME Group, anunció que la empresa competirá en el concurso y que dada su experiencia internacional (proyectos similares que tenemos en Egipto y Rusia), es posible bajar el costo entre U\$S 0.75 y 1. Desde luego, descarta que el Estado cederá el control de la Hidrovía, o en su defecto, encargará las obras de dragado⁷.

En el polo opuesto podemos ubicar a la Federación Marítima, Portuaria y de la Industria Naval de la República Argentina y al Sindicato de Dragado y Balizamiento cuyo secretario general es Juan Carlos Schmid. El sindicato, a través de su lista Celeste y Blanca, se ha manifestado a favor de la participación de Estado a través de una empresa estatal. Además, Schmid señala que el programa de la Hidrovía fue gestada en la década del 90 bajo una lógica de desregulación. Como consecuencia, señala el dirigente, no hay navegación interior, se derribaron los organismos de control del comercio exterior y aparece una falta de planificación estratégica que piense en el despliegue territorial y brinde oportunidades a los compatriotas del interior. Al mismo tiempo, Schmid pone el acento en los organismos de

⁴ Fuente: Diario “La Capital”, domingo 6 de junio de 2021. <https://www.lacapital.com.ar/economia/el-modelo-actual-la-hidrovia-funciona-bien-n2665666.html>. Consultado el 7 de junio de 2021.

⁵ Las entidades firmantes son: la Bolsa de Cereales de Rosario, la UIA, Ciara, Acero Argentino, Cámara de Actividades Portuarias y Marítimas, Confederaciones Rurales Argentinas, Carsfe, Sociedad Rural de Rosario, Centro de Navegación, Cámara Naviera Argentina, Centro Marítimo, Cámara de Exportadores y Foro de Rosario.

⁶ Fuente: Hidrovía: 14 cámaras pidieron “garantizar la continuidad del servicio y que la transición sea lo más breve posible”, Diario Infobae, 4 de marzo de 2021.

Disponibles en <https://www.infobae.com/economia/2021/03/04/preocupa-al-sector-privado-el-futuro-de-la-hidrovia-ante-el-proximo-vencimiento-de-la-concesion/>. Consultado el 9 de junio de 2021.

⁷ Fuente: “Philip Hermans: “Fue sorpresiva la prórroga de la concesión de la Hidrovía Paraná-Paraguay”, Diario Perfil, 30 de abril de 2021. Disponibles en <https://www.perfil.com/noticias/economia/philip-hermans-fue-sorpresiva-la-prorroga-de-la-concesion-de-la-hidrovia-parana-paraguay.phtml>. Consultado el día 9 de junio de 2021.

control que hoy existen y que sin embargo, no llevan adelante la tarea de control del tonelaje, cantidad de granos, el contrabando, etc. Por tanto, debe revisarse también, la incapacidad o no voluntad del Estado en el déficit de la Argentina en el control de su comercio exterior⁸.

En segundo lugar, otro de los sectores intervinientes es el de la construcción de buques. Denis Vilardo, es obrero naval y secretario de Interior de la Asociación de Trabajadores del Estado de Ensenada, y señala que recuperar la soberanía implica recuperar la flota de buques de bandera nacional. El Astillero Río Santiago (ARS) ya tiene aprobado un modelo de barco para tal gesta⁹.

En tercer lugar, Juan Speroni del Sindicato Argentino de Obreros Navales y Servicios de la Industria Naval de la República Argentina (SAONSINRA), señaló que existe “una oportunidad histórica” para detener el proceso de extranjerización del comercio exterior argentino. En definitiva, no puede escindirse el proceso de privatización de las vías navegables del de destrucción de la marina mercante y la industria naval¹⁰.

En cuarto lugar, otro de los sectores vinculados al debate sobre la red troncal de navegación del Río Paraná es el de la Administración de Puertos, allí se desarrolla el Sindicato Unico de Trabajadores de la Administración de Puertos (SUTAP), donde Adolfo Barja es su secretario nacional. Barja sostiene que el Estado está en condiciones de realizar el dragado y que por tanto es necesario “nacionalizar el proyecto”¹¹. Además, para Barja la discusión no se acaba en la Hidrovía, sino que el estado debe pasar a controlar los puertos de país. “Sin el manejo de los puertos, no hay país posible”, dijo el Secretario General de SUTAP. Además, señala que regular la Hidrovía por parte del Estado no impactará en el control sobre la evasión fiscal y el tráfico ilegal, sino va acompañada por un manejo estatal de los puertos.

Por lo tanto, las posiciones que provienen de los dirigentes de los principales sectores económicos involucrados presentan una serie de coincidencias. Primero, es necesario que el Estado recupere la Hidrovía como parte de un plan más amplio de recuperación de soberanía. Segundo, el Estado está en condiciones de hacerlo. Tercero, la Hidrovía sin un plan de recuperación de la flota naval y los puertos es insuficiente para poder tener un Estado que fiscalice y controle el comercio marítimo, y se queda corto en términos de obtención de divisas, las que además se encuentran en el transporte. En cuarto y último lugar, se

⁸ Schmith, J. C. (2021, mayo 10). Hacia donde mira la #HIDROVIA en este #PlandeDesarrolloHumanoIntegral [Twitter]. @JuanCSchmith. <https://twitter.com/JuanCSchmid/status/1391603966325268481>.

⁹ Fuente: “Hidrovía / Canal de Magdalena: Qué opinan los dirigentes sindicales”, en Periódico *Enfoque Sindical*, Sindical, 16 de mayo de 2021. Disponible en <https://enfoquesindical.org/articulo/noticias/hidrovía-canal-de-magdalena-que-opinan-los-dirigentes-sindicales>. Consultado el día 28 de mayo de 2021.

¹⁰ Fuente: Op.cit.

¹¹ Fuente: Op.cit.

encuentran coincidencias en el reclamo de los sindicalistas en torno a la participación de los trabajadores en la representación institucional de todos los niveles.

IV. Reflexiones finales.

Las reflexiones finales -o dicho en otras palabras, qué hará en definitiva el Estado- no pueden tener otro punto de partida que la declaración oficial que tenemos. Hasta el momento, según palabras oficiales del presidente, la Hidrovía parecía encaminarse hacia una nueva convocatoria a licitación. Sin embargo, la situación de indefinición no ha detenido el debate sino todo lo contrario: entre otros, muchos referentes sindicales consideran que es necesario pugnar por una alternativa diferente. Saben que el Frente de Todos es un espacio amplio y buscan plantear sus disidencias. Al mismo tiempo, las cámaras empresariales han hecho llegar su claro planteo de mantener el *statu quo*.

Las miradas que reducen toda decisión de política pública a la búsqueda de rentas personales, es decir que piensan exclusivamente en corrupción, no sirven como caja de herramientas para pensar el escenario actual. En ese sentido, sostenemos que resulta más adecuada una interpretación que busque captar las fuerzas antagónicas que disputan la orientación de determinada política y así entender su resultado.

En el escenario actual parecía que la posición del gobierno es la respaldada por las Cámaras empresarias, por las patronales, quienes además de la reprivatización impulsan un descenso de los costos de peaje. En la vereda de enfrente se encuentran, con gran coincidencia, las posiciones de los dirigentes sindicales de sectores económicos vinculados, quienes pulsán por una estatización de la red troncal de navegación del Río Paraná y van más allá: indican la necesidad de recuperar la marina mercante y los puertos en el marco de un plan integral de aumento de la soberanía nacional. Vale la pena indicar, que las posiciones vertidas no surgen de comunicados institucionales de los sindicatos o federaciones, sino de los posicionamientos públicos de sus referentes.

Sin embargo, si entendemos la decisión de qué se hará con la red troncal de navegación del Río Paraná como síntesis de los intereses contrapuestos de unos y otros, y buscamos tener una primera hipótesis sobre quienes pueden ganar la pulseada, el escenario aparece complejo para las mayorías populares. Más allá de los posibles cuestionamientos hacia adentro y hacia afuera del Frente de Todos, en este tiempo no se ha evidenciado la constitución de un polo organizado en torno al tema. Asimismo, las condiciones de salud y el distanciamiento social que impone la pandemia, han hecho que en el trascurso de estos

meses, la calle haya dejado de tener la centralidad que tiene para las organizaciones populares en general, y el movimiento obrero en particular. Esto es un déficit notable si se quiere evidenciar una posición, presionar para cambiar el rumbo de una medida que implique ir hacia cambios estructurales.

En la arena pública, en ese escenario de disputa donde se sintetizan las fuerzas opuestas y se toma una decisión, la reciente noticia de mantener el control estatal por 12 meses y licitar las obras de mantenimiento del dragado, parecería darnos tiempo para buscar que el balance juegue a nuestro favor.

V. Referencias Bibliográficas

Althusser, L. (1970). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*. Ediciones PEPE Colombia.

Evans, P., & Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 529-562.

Gramsci, A. (1986), *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*, Juan Pablos Editor, México.

Gramsci, A. (2004). *Antología*, Siglo XXI (1a). Siglo XXI Editores Argentina.

Jessop, B. (2007). *State Power: A Strategic-Relational Approach*. Polity Press.